

**APUNTS DE DRET URBANÍSTIC DE CATALUNYA. NORMATIVA I
JURISPRUDÈNCIA.**

AUTOR: Dr. ANTONI FERRÉ i MESTRE
Darrera modificació: gener 2022

*“Una de les penes d’una educació ecològica és que hom viu en un món
curull de cicatrius” (Aldo Leopold)*

*“La natura prepara el lloc; i l’home l’organitza de tal manera per a la
satisfacció de les seves necessitats i desitjos” (Paul Vidal de
la Blache)*



ÍNDEX

TEMA	TÍTOL	P
1	INTRODUCCIÓ A L'URBANISME	Esquemes 3-11 Desenvolupament tema 13-47
2	PRINCIPIS I DIRECTRIUS	Esquemes 48-53 Desenvolupament tema 54-91
3	REGIM DEL DRET URBANÍSTIC	Esquemes 92-114 Esquema situacions bàsiques i classificació del sòl 115 Desenvolupament tema 116-220
4	PLANEJAMENT URBANÍSTIC	Esquemes 221-243 Desenvolupament tema 244-311
5	PROCEDIMENT DE PLANEJAMENT	Esquemes 312-345 Desenvolupament tema 346-432
6	GESTIÓ URBANÍSTICA	Esquemes 433-455 Desenvolupament tema 456-540
7	INTERVENCIÓ EN L'ÚS I EDIFICACIÓ DEL SÒL	Esquemes 541-548 Desenvolupament tema 549-615
8	DISCIPLINA URBANÍSTICA	Esquemes 616-620 Desenvolupament tema 621-657

1. URBANISME. DRET URBANÍSTIC. TERRITORI

- CONCEPTE URBANISME.
- CONCEPTE DRET URBANÍSTIC.
- TERRITORI

2. L'URBANISME I FUNCIO PÚBLICA: Arts. 4.1 LS15 i 1.2 LUC

Referència a preceptes legals: 4.1. LS i 1.2 LUC

Funció pública urbanística: potestats planejament, gestió, intervenció i disciplina

Dret a la participació ciutadana

Característiques general de les potestats:

- Títol d'atribució.
- Potestats discrecionals: el seu control
- Sotmetiment a l'interès general
- Potestats funcions
- El complement del Dret Penal

3.- URBANISME; EVOLUCIÓ HISTÒRICA

civilitzacions antigues

L'edat mitjana

El renaixement

Fundació de ciutats al continent americà

La ciutat a la primera i a la segona revolució industrial: diferents models de creixement.

La tercera i la quarta revolució industrial

- La tercera revolució industrial
- LS 56/75
- La quarta revolució industrial

4 LA FUNCIO SOCIAL DEL DRET DE PROPIETAT DEL SOL. CONFIGURACIO CONSTITUCIONAL

4.1. EN GENERAL, SOBRE LA FUNCIO SOCIAL DEL DRET DE PROPIETAT

Conveni Europeu Art 1

Normativa bàsica: Art 33 (ap 1 i 2) CE; Art. 5 LUC

Funció social

- Dret propietat: conjunt facultats i deures
- Els deures no son límits
- Deures s'imposen en tribut a l'interès col·lectiu
- Es determinen d'acord amb les lleis: reserva de llei; varietat de règims
- Funció social no s'ha de confondre amb caràcter estatutari dret de propietat

Transformació del concepte romanista del dret de propietat

Desenvolupament

a la LS15: arts. 9.1, 49 a 54.

a LUC: art. 5.1, 110.1.e, 179

4.2. LA FUNCIO SOCIAL DE LA PROPIETAT COM REMEI A L'ESPECULACIO URBANISTICA EM Llei 56; Llei 2007

Línies regulatòries: increment capacitat obrar dels agents; garantir funció social de la propietat
Mesures per garantir la funció social

4.3. LA VENDA I LA SUBSTITUCIO FORÇOSA: 49 i 50 de la LSEst 2015; 179 LUC ; 186 RLUC

Incompliment d'un deure urbanístic

Procediment amb doble objectiu: declarar incompliment i decretar mesura/es: execució subsidiària, expropiació, venda o substitució forçosa; altra mesura

L'execució subsidiària: normes de PAC

Expropiació: normativa urbanística; inscripció al RMS

altres mesures: normativa urbanística; normativa PAC; reserva de llei

Venda o substitució forçosa

Qüestions de procediment

- Iniciació d'ofici o a instància de part
- Audiència
- Accés al Registre: de la declaració d'incompliment i de les adjudicacions a tercers

4.4.- ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL: 51 i 52 de la LEst 2015; 160 ss LUC ; 220 ss RLUC
Béns que l'integren
Administracions que disposen de PPS
Finalitats a les que s'afecta
Regles de gestió, administració i alienació

4.5.- EL DRET DE SUPERFÍCIE: 53 i 54 de la LEst 2015; 171 LUC
Concepte
Caràcter constitutiu de l'escriptura de constitució
Béns sobre els quals es pot constituir el dret de superfície
Règim jurídic del dret de superfície: remissió al dret privat.

5 INCIDÈNCIA DE LA CONSTITUCIÓ DE 1978 EN EL SISTEMA URBANÍSTIC ESPANYOL: PRINCIPIS MATERIALS O SUBSTANTIUS QUE DERIVEN DEL TEXT CONSTITUCIONAL

5.1. PRINCIPIS MATERIALS I SUBSTANTIUS; EN ESPECIAL EL DRET A L'HABITATGE

- Principis generals: legalitat, no arbitrarietat, igualtat.
- Principis sobre la funció social de la propietat (33.2) i la participació de la comunitat en plusvàlues urbanístiques (47.2).
- Dret d'accés a l'habitatge:
 - Normes Internacionals: art. 25 Declaració universal drets humans de 1948; art. 11 del Pacte Internacional de drets econòmics, socials i culturals de 1966; arts 7 i 34 de la Carta de drets fonamentals de la UE
 - bloc constitucional: 47 i 50 CE; 26, 40.4 i 47 de EA CAT.
 - desenvolupament en lleis catalanes:
 - Llei 18/2007, de 28 de desembre, d'Habitatge de Catalunya.
 - Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.
 - Decret Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.
 - Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

5.2. EL REPARTIMENT COMPETENCIAL ENTRE E I CC.AA.

COMP ESTAT	<p>Preceptes d'atribució competencial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualtat Art. 149.1.1 CE - Planificació general activitat econòmica Art. 149.1.13 CE - Regim jurídic administracions i altres matèries Art. 149.1.18 CE - Medi ambient, monts, vies pecuàries Art. 149.1.23 CE - Altres matèries <p>Consideracions generals</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principi d'interès general i interès supraautonòmic - Supletorietat dret estatal (149.3) <u>no és títol competencial</u>: STC 61/1997
COMP CC.AA	<p>-Art.148.1.3 CE</p> <p>COMPETÈNCIA HABITATGE Art. 137 EA Cat</p> <p>COMPETÈNCIA TERRITORI I URBANISME Art. 149 EA Cat</p>
COMP EE.LL.	<p>Art. 84.2 a i b) EA CAT 2006 (governos locals)</p> <p>Art. 25.2.a LBRL (municipi)</p> <p>Art. 66.2.d LMRLCat (municipi)</p> <p>Competència d'ens locals supramunicipals</p>

6 EL MARC NORMATIU EN MATÈRIA D'URBANISME. LA LEGISLACIÓ ESTATAL DE RÈGIM DE SÒL. LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA DE CATALUNYA.

6.1. NORMATIVA ESTATAL

DRET VIGENT

- Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (Ss TC 143/2017, de 14 de desembre; 75/2018, de 5 de juliol; i 86/2019, de 20 de juny)
- Reial Decret 1492/2011, de 24 d'octubre, Reglament de Valoracions de la Llei del Sòl.
- Reial Decret 1093/1997, de 4 de juliol, de normes complementaries al Reglament per a l'execució de la Llei Hipotecària sobre inscripció al Registre de la Propietat d' actes de naturalesa urbanística.

DISPOSICIONS NO VIGENTS: que conformaven autèntics codis parcials de dret urbanístic;

- Reglament de Planejament Urbanístic, Reial Decret 2159/1978, de 23 de juny.
- Reglament de Gestió Urbanística, Reial Decret 3288/1978, de 25 d'agost.
- Reglament de Disciplina Urbanística, Reial Decret 2187/1978, de 23 de juny.
- Reglament d'Edificació Forçosa i Registre Municipal de Solars, Reial Decret 635/1964, de 5 de març.
- Reglament de Reparcel·lacions Urbanístiques, Reial Decret 1006/1966, de 7 d'abril.

El Reial Decret 304/1993, de 26 de febrer relaciona parts en vigor i parts derogades

6.2. NORMATIVA CAT

DRET VIGENT

- Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, que aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya.
- Decret 305/2006, de 18 de juliol, que és el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei d'Urbanisme de Catalunya .
- Decret 64/2014, de 13 de maig, que aprova el Reglament de Protecció de la legalitat urbanística.
- projecte de nova llei del Territori

6.3. CRITERIS D'INTERPRETACIÓ DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA

TEMA 1.- INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

1 URBANISME. DRET URBANÍSTIC. TERRITORI

En general, podem definir l'urbanisme com el conjunt de ciències que estudien la implantació i desenvolupament de les ciutats (en referència a tots els seus usos, residencials i no residencials). Segons el diccionari de la RAE, l'urbanisme és el *“conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”*; d'aquest concepte en destaquen dues característiques: pluridisciplinar (fa referència a un conjunt de coneixements, per tant amb interès de diferents àmbits científics); i limitació geogràfica (fa referència no a tot el sòl, sinó exclusivament a la ciutat).

Dins aquest marc general, el Dret Urbanístic pot definir-se com la vessant jurídica: el conjunt de normes legals referents a l'urbanisme. És a dir, és la vessant jurídica de l'urbanisme, i per tant que conviu amb d'altres ciències que analitzen el mateix fenomen (l'arquitectura, la sociologia, l'enginyeria, etc.).

Com veurem al llarg de les exposicions, l'anàlisi jurídica del fenomen, i també l'anàlisi de les demés ciències, ràpidament salta de les fronteres de la ciutat i s'estén a tot el territori; ràpidament es demostra la necessitat d'ampliar l'angle de mira, que no pot restringir-se només a la ciutat i a les problemàtiques associades a la mateixa, sinó que cal estendre'l al territori en el seu conjunt. Per aquest motiu existeix una tendència a substituir el concepte d'urbanisme pel de territori, perquè cal analitzar aquest en tota la seva extensió i no només en referència al limitat àmbit que ocupa la implantació de la ciutat. Perquè el territori, en el seu conjunt, mereix també l'atenció de diferents àmbits científics, un d'ells el jurídic, que analitza l'ordenament aplicable a l'ordenació integral. En efecte, el Dret del Territori tracta el règim jurídic de l'ús del sòl en el seu conjunt, sobre el qual es realitzen un seguit d'activitats o, en el seu cas, existeixen regles de protecció per garantir la pervivència dels valors del sòl o per evitar determinats riscos. Són, doncs, un conjunt de regles jurídiques que tenen com a marc de referència el territori en tota la seva extensió.

El territori, en el seu conjunt, s'utilitza per a assentaments, per a la realització d'activitats; existint igualment normes de protecció per alliberar la utilització de determinats sòls per preservar els seus valors o per protegir els riscos associats a les seves característiques. Fent, doncs

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

un esquema simple de la utilització del territori, podríem il·lustrar-lo de la següent forma. Podríem considerar que el Dret del Territori és l'art de gastar l'espai ¹

TERRITORI	ACTIVITATS	NO ECONÒMIQUES	RESIDENCIAL
		ECONÒMIQUES	SECTOR PRIMARI ²
			SECTOR SECUNDARI ³
		SECTOR TERCIARI ⁴	
	PROTEGIT PER VALORS		
PROTEGIT PER RISCOS			

Cal analitzar, en definitiva, el conjunt de regles jurídiques que contempen l'ordenació del territori en la seva globalitat. Que s'assenten sobre un conjunt de potestats que s'atorguen a l'Administració i que tenen el caràcter de funcions públiques.

2 L'URBANISME COM FUNCIO PÚBLICA: Arts. 4.1. LS15 i 1.2 LUC:

La consideració de l'urbanisme com a funció pública ve recollida avui tant a l'art. 4.1 de la LSEst2015 com a l'art. 1.2 de la LUC.

L'art. 4.1. de la llei Estatal proclama que

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”

Aquest precepte contempla la potestat de planejament com funció pública (“*La ordenación del territorio*”; però hem d'advertir, i de seguit hi insistirem, que existeixen més potestats urbanístiques apart de la de planejament que igualment tenen la mateixa consideració; ho diu de forma clara el precepte autonòmic que tot seguit referirem.

¹ Traslladant aquí la definició que va fer Philip Johnson (1906-2005) de l'arquitectura

² Les activitats del sector primari són aquelles que satisfan una necessitat emprant elements o processos naturals. Les cinc principals activitats primàries són: l'agricultura, la ramaderia, la pesca, la mineria i l'explotació forestal.

³ Les activitats del sector secundari són aquelles que transformen els productes primaris en manufactures

⁴ Les activitats del sector terciari són aquelles que es realitzen per poder brindar-nos diferents serveis, i són indispensables per a la realització de les activitats de tipus primàries i de tipus secundàries

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

En efecte, l'art. 1.2 de la LUC, ja amb aquesta visió més general i inclusiva de totes les potestats, proclama de forma expressa que

“L'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions”.

Considerar l'urbanisme com funció pública comporta el reconeixement als poders públics d'importants potestats; principalment tres: la potestat de planejament (redacció, tramitació i aprovació dels plans d'urbanisme que efectuaran l'ordenació del territori); la potestat de gestió i execució (per portar a terme allò que contempla el planejament); i la potestat d'intervenció i disciplina (per controlar la utilització del sòl conforme l'ordenació urbanística i reprimir les extralimitacions que es produeixin).

Però aquestes potestats públiques cohabituen amb un ample reconeixement del dret a la participació ciutadana, per assegurar la seva legitimació democràtica i l'adequada gestió dels interessos públics; com afirma sovint la jurisprudència (per totes, sentències del TS de 4 de maig de 1990 i de 20 de gener de 1992) la ciutat és de tots i no d'uns quants -en referència als propietaris o propietàries de sòl-; i per tant correspon a tothom participar en la seva configuració. L'estudi d'aquesta participació ciutadana el desenvoluparem en l'anàlisi de cada potestat urbanística, per l'existència de règims diferenciats.

Pel demés, remarcarem que considerar l'urbanisme com a funció pública ampla significa recordar les característiques generals de les potestats; a grans trets que:

- Les potestats requereixen d'un títol d'atribució: L'Ordenament Jurídic estructura un conjunt de funcions i competències que atribueix als diferents poders; es precisa el títol normatiu exprés d'atribució de la potestat (no existeixen potestats atípiques). No hi ha potestat administrativa sense habilitació per l'ordenament jurídic i, per tant, tota acció administrativa perquè sigui vàlida ha de contenir la deguda habilitació (STS de 20 de desembre de 1994)
- En les potestats discrecionals, cal tenir present la doctrina general sobre les tècniques de control de la legalitat referent a aquestes potestats: l'existència d'elements reglats, l'anàlisi de la motivació quan resulti preceptiva, la justificació o el control dels fets determinants en l'anàlisi de l'element causal de la decisió, la

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

desviació de poder, etc., són apunts a recuperar i tenir ben presents en l'estudi de les potestats urbanístiques.

- El compromís de l'Administració Pública de vetllar pels interessos generals en l'exercici de qualsevol potestat adquireix un paper rellevant en l'exercici de les potestats urbanístiques, en l'exercici de les quals existeix sempre el compromís d'interessos privats més o menys potents.
- Les potestats urbanístiques pertanyen al gènere de les anomenades "potestats-funcions"; és a dir, son a la vegada poders i deures, en el sentit que s'han d'exercitar de forma preceptiva quan es donin els elements determinants per al seu exercici i no són susceptibles de transacció.

Desenvolupant la segona de les consideracions anteriors (el control de les potestats urbanístiques discrecionals) cobra especial importància, dins les tècniques dels controls de la discrecionalitat, la regla d'interdicció de l'actuació arbitrària, la submissió al Dret Administratiu i el complement del Dret Penal.

Sobre la submissió de les potestats urbanístiques en el seu conjunt a la normativa administrativa en general i, en especial, a la normativa urbanística, en destaca la ingent tasca de control de legalitat que realitza la jurisdicció contencioso-administrativa. Encara que l'informe sobre la justícia administrativa 2020 no dóna xifres quantitatives del número d'assumptes en matèria d'urbanisme, si ens diu que un 66,7% dels recursos acaben amb inadmissió o desestimació ⁵; per tant, pel cas que l'estadística general es respecti en les sentències en matèria d'urbanisme, aproximadament en 1/3 dels cassos plantejats la jurisdicció contenciosa aprecia situacions d'il·legalitat, amb el corresponent correctiu.

El complement del Dret Penal en el control de la legalitat urbanística acostuma a tractar-se a través del delicte de la prevaricació urbanística tipificat a l'art. 320 del CP; també, en ocasions, sota els tipus dels delictes contra els recursos naturals i el medi ambient (arts. 325 ss. Del CP, també anomenats delictes ecològics).

En general, el tema de la incidència del control de la jurisdicció penals sobre l'actuació administrativa s'analitza magistralment a la STSJ Catalunya núm. 28/2016 de 24 octubre ARP 2016\1226 (sota l'òtica de la prevaricació

⁵ https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2020/09/Informe_CIIA_2020_WEB_2.pdf p.210

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

urbanística; cas caserna provisional Bombers Parc Espanya Industrial), que argumenta com actua el dret penal en garantia del compliment de la legalitat administrativa; les seves consideracions les podem resumir així:

- cal diferenciar il·lícit administratiu i il·lícit penal en funció de la gravetat de la infracció, que cal mesurar
 - primer a partir de criteris materials que denotin que la conducta posa en greu perill el be jurídic protegit.
 - En segon lloc, valorant les dimensions ètico-socials de les conductes dins el context cultural
 - L'àmbit penal ha de restringir-se respectant el principi de mínima intervenció.
- El be jurídic es protegeix administrativament i penalment: administrativament amb caràcter preventiu i sancionador; i penalment en els cassos d'infracció més greu (principi penal d'intervenció mínima): per tant no poden haver-hi il·lícits penals que penalitzin simplement l'incompliment de normes administratives (STC 24/2004); els il·lícits penals han de fer front a conductes especialment lesives del be jurídic protegit: conductes greus i intolerables.
- El Dret Penal no és accessori del Dret Administratiu; ben al contrari, els dos es complementen.
- El delicte de prevaricació urbanística (320 CP) es una especialitat del genèric de prevaricació (404 CP); en el qual tractament destaca que:
 - El poder no pot ser exercit de manera arbitrària, ni tan sols per perseguir fins d'interès públic.
 - Les jurisdiccions, la penal i l'administrativa, tenen àmbits diferents:
 - La legalitat ordinària de la decisió urbanística correspon a la Jurisdicció Contenciosa
 - La Jurisdicció Penal controla simplement si funcionaris i autoritats han comés una conducta tipificada a la legislació penal. No fan el control ordinari.
 - El tipus penal de la prevaricació exigeix una resolució o informe “*a sabiendas de su injusticia*” (comú a tot tipus de prevaricació). Per tant:
 - cal partir de l'anàlisi de l'antijuridicitat material de la conducta, sota els principis d'excloure allò insignificant, intervenció mínima i proporcionalitat.
 - Això significa cal apreciar una contradicció amb el dret: bé per manca de competència, be per prescindir de les normes

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

essencials de procediment, bé perquè el fons és contrari a la legislació vigent (que inclou la desviació de poder o la manca de fonament)

- La contradicció ha de ser clamorosa i evident (algunes sentències utilitzen qualificatius similars: patent, grollera, clara, palmària, esperpèntica...), perquè no és suficient la simple contradicció amb el dret (no pot identificar-se amb prevaricació ni la nul·litat de ple dret): penalment només es poden reprimir els atacs més greus a la legalitat.
- A més ha de ser intencionada. Es un delictes dolós. La intencionalitat i l'arbitrarietat s'acostumen a posar en relació, ja que la resolució prevaricant es diu no és efecte de la constitució i les lleis, ans de la voluntat de l'autor convertida sense cap justificació raonable en font aparent de normativitat.
- Cosa la qual significa que sota cap interpretació raonable possible pot tenir emparament normatiu la decisió adoptada ⁶.

3 URBANISME: EVOLUCIÓ HISTÒRICA:

3.1. URBANISME EN ANTIGUES CIVILITZACIONS

En totes les antigues civilitzacions s'analitzen i es configuren estructures urbanes més o menys característiques, però sense que es coneguin normes jurídiques aplicables en l'assentament i desenvolupament de les ciutats. Hi havia urbanisme, però no dret (urbanístic).

En les primeres civilitzacions que s'estudien (Sumèria, Assíria, Mesopotàmia) l'assentament de les poblacions seguia patrons religiosos o militars, estructurant-se els nuclis habitats al voltant de temples o palaus, en moltes ocasions amb muralles perimetrals defensives; l'estructura de l'assentament era anàrquic, encara que en algunes ocasions era visible una orientació cap a l'est (punt de sortida del sòl).

A l'Imperi Egipci ja apareixen les ciutats estructurades sobre els dos eixos cardinals (Nord/Sud; Est/Oest), ubicant al centre els temples i palaus i plantejant un creixement ortogonal amb important presència de canalitzacions d'aigua.

⁶ Transcrivim el raonament de la sentència sobre aquest extrem: *"La resolución en el aspecto en que se manifiesta su contradicción con el derecho, no es asumible o sostenible mediante ningún método aceptable de interpretación de la Ley; o cuando falta una fundamentación jurídica razonable distinta de la voluntad del autor o cuando la resolución adoptada -desde el punto de vista objetivo- no resulta cubierta por ninguna interpretación de la Ley basada en cánones interpretativos admitidos"*

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

A la Grècia clàssica es desenvolupa el “pensament urbà”, que s’atribueix a Plató i Aristòtil; el primer dissenya tres models de ciutat ideals, amb característica comuna de planta circular; però eren models teòrics. Es considera com el primer gran urbanista HIPODAM DE MILET (Segle V AC), per molts el pare del planejament urbanístic, que va donar nom a el “pla hipodàmic”: un esquema de ciutats en retícula que organitza una ciutat mitjançant el disseny dels seus carrers en angle recte, creant illes rectangulars. Al centre de l’estructura se situa l’Àgora (espai fonamental on el ciutadà exercia les seves llibertats públiques), envoltada de tota classe d’espais públics (gimnasos, parcs, biblioteques, etc) i amb una via monumental o principal on s’hi basteixen les edificacions més importants.

La ciutat romana seguia el model anterior d’estructura de quadricula (ciutat hipodàmica) amb dues artèries principals: el decumanus (est-oest) i el cardus (nord-sud); en mig s’hi insereixen nombrosos emplaçaments públics: el foro (en l’encreuament del cards i decumanus), el teatre, banys, places, temples, etc. El perímetre estava envoltat per una muralla oberta. Tot això amb l’ajut d’una impressionant arquitectura extramurs: camins, calçades empedrades, aqüeductes, ponts, etc. La ciutat romana, sobre tot la gran ciutat, es caracteritzava per l’existència d’importants dotacions i serveis: aigua potable, evacuació d’aigües residuals, serveis de bombers (la mítica militia vigilum, instaurada per l'emperador August l'any 22 A.C.), termes i banys públics; fins i tot alguns consideren que els *lictors* exercien funcions similars a les que exerceixen en els municipis actuals la policia local. Resulta del tot sorprenent les grans concentracions urbanes en els períodes de més esplendor; es creu que la Roma imperial comptava amb prop de 50.000 insulae (blocs d’apartaments) i una població d’1.000.000 d’habitants (alguns creuen que fins i tot la xifra pot ser superior; al segle II DC podria haver arribat a 1.200.000 habitants).

3.2.- L'URBANISME EN L'EDAT MITJANA.

A l’edat mitjana sigui per conflictes bèl·lics, sigui per crisis econòmiques normalment lligades a plagues de la producció agrícola que generaven grans períodes famèlics, sigui per crisis sanitàries derivades de pandèmies prou conegudes, la població de les grans ciutats disminueix radicalment. Sobre l’any 1.000 es calcula que els habitants de Roma eren al voltant de 50.000. A aquesta època, la ciutat amb més població d’Espanya es calcula era Còrdova, amb 450.000 habitants.

Durant aquest període, anomenat obscurantisme, es configuren ciutats compactes, emmurallades, on es distingeixen elements característics: la muralla, el mercat (que era tot el viari de la ciutat, existint especialització gremial per carrers o zones, amb intensificació de

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

l'activitat en algunes places, sovint porxadades), l'església i els habitatges (en parcel·les estretes -entre 3 i 5 m perquè l'estructura de fusta no permetia amplades superiors-, que s'agrupen en illes entre mitgeres, amb hort a la part posterior). Aquestes ciutats són ampliacions de nuclis existents (com és el cas de Londres o Barcelona) o son nuclis d'origen nou; en aquest cas, les fundacions son espontànies (en el qual cas el traçat és irregular i guiat per l'adaptació de les construccions al terreny) o planificat (però en aquest cas la planificació és imposada per la monarquia o pel poder feudal). No existeixen, tampoc, autèntiques normes jurídiques.

Certament, a l'Edat Mitjana apareixen als cassos de creació de ciutats o ampliació de ciutats planificades, però la creació obeeix a actes del poder feudal o senyorial, per optimitzar l'explotació de recursos primaris (com les anomenades Bastides al sud de França) o desenvolupament del comerç (cas d'algunes ciutats suïsses com Zuric o Berna): són visibles traçats viaris reticulars o desenvolupaments al voltant de grans avingudes.

Sigui creixement espontani dels nuclis, més o menys anàrquic, sigui creixement planificat, una característica destacable és l'aparició de normativa civil que regula molts aspectes referents a les edificacions urbanes. A Catalunya en tenim exemples destacats: el Reconoverunt proceres (1.284), o més endavant les Ordinacions de Sanctacilia (recopilació de meitats del segle XIV), contenen un conjunt de disposicions, un bon nombre de les quals es refereixen a aspectes urbanístics (regulació de les qüestions derivades del veïnatge dels predis i edificacions rurals o urbanes, i principalment de les servituds que hi requeien): la major part d'aquestes disposicions estaven pensades per atendre i resoldre els conflictes que es podien plantejar entre les persones i les seves propietats immobiliàries; no es tractava de desplegar programes de grans actuacions que invoquin el bé públic pel desenvolupament i creixement dels nuclis.

3.3. EL RENAIXEMENT

En el Renaixement es recuperen les idees aristotèliques i platòniques sobre la ciutat; en destaquen les ciutats senyorials amb predomini del conreu de les arts i les lletres, reapareixent l'àgora com a centre públic on compartir els coneixements. Una ciutat on l'art urbà adquireix un protagonisme important (Florència i Venècia). En particular a Florència, als inicis del Renaixement, es comença a promoure els espais públics (calçades, carrers, places, edificis religiosos o de culte) establint comunicació entre els elements importants de la ciutat; executant una planificació urbanística al voltant de dits elements, buscant el major aprofitament de les finques per obtenir el major rendiment econòmic; i s'escometen processos destacats: la cinquena muralla, palaus, places, noves vies, etc.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

En aquesta època els índex de població s'acostumen a triplicar: del 1500 al 1700 Roma passa de 100.000 a 250.000 habitants. Aquest increment de població posa en primera línia el problema del sanejament de les ciutats, no pensades per engolir les noves masses de població.

Per regular algunes qüestions normalment relacionades amb la salubritat de les ciutats s'elabora normativa de policia; a Espanya sobre tot a l'època de Carles III es dicten normes particulars en aquest camp; que igualment s'incorporen més tard a la Novísima Recopilación. Però les autèntiques obres de remodelació de les ciutats per raons sanitàries no es portaran a terme fins el segle XIX, amb el trencament de les muralles, l'eixample de les grans poblacions i les reformes interiors de la ciutat *intra muros*, que entre nosaltres, en moltes ocasions, es van fer utilitzant béns desamortitzats.

3.4.- LA FUNDACIÓ DE LES CIUTATS AL CONTINENT AMERICÀ

Aquesta concepció renaixentista era la que estava en boga al moment de fundació de les noves ciutats al continent americà. Aquestes idees influïrien notablement en l'urbanisme dels nous territoris americans. Durant el segle XVI els urbanistes van experimentar sobre un territori verge posant en pràctica les idees utòpiques del model grec, construint ciutats d'acord amb el plantejament aristotèlic: començant per una plaça major on les capçaleres eren ocupades per l'església i l'Ajuntament i en els laterals es situaven les cases de la gent principal (quan eren de nova planta i no s'assentaven sobre l'edificació prehispanica).

A nivell normatiu, es dictaren disposicions referents a la fundació de nous assentaments, com les "*Las Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación*" (1573), que passaren més endavant a "*Las de reformas urbanas en para las Indias*" de Carles III (segle XVIII), i a la recopilació de les Lleis de les Índies. Centrem-nos en les de 1573, que feien extensa referència a les noves poblacions (arts 32 a 137). Començant per destacar el control absolut de la Corona, advertint en el seu art. 1r a qualsevol que s'atrevis a fer una expedició de descobrir o fundar una nova població sense permís real seria castigat amb pena de mort i embargament de tots els seus béns. El caràcter absolutista doncs d'aquests cossos normatius fa que no sigui possible parlar autènticament d'un dret urbanístic; però són antecedents destacables. Aquestes Ordenances de 1573 a l'hora de fundació de nous nuclis primava la seva ubicació en la proximitat a recursos, recomanant separar-se de la costa pels perills de corsaris i per raons sanitàries (excepció feta de llocs d'interès portuari); un cop escollit el lloc per l'assentament, en un indret que no fos reservat a la Corona, es procedirà a fer la planta de el lloc escollit ("*a cordel y regla*") assenyalant la ubicació de places, carrers i

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

solars; la plaça s'ubicarà al centre (per considerar-se el cor i centre vital de l'assentament) amb llargada de 150% sobre l'amplada, amb mesures en funció de la previsió d'habitants (mínim de cent peus d'ample per tres cents de llarg); i els espais de la plaça major s'adjudicaran a l'església i cases reials; de la plaça hauran de sortir diversos carrers: un del centre de cadascun dels costats del rectangle, i dos de cada cantonada, formant angle recte; cadascuna de les cantonades hauria d'orientar-se als vents principals, per protegir la plaça d'aquests vents. Els carrers seran amples en llocs freds per permetre l'entrada del sol; i estrets en els llocs càlids. A cada determinada distancia es bastiran places menors (per a temples, parròquies i monestirs, que gaudiran d'una illa sencera perquè cap edificació els vingui a destorbar). Els solars existents als carrers s'adjudicaran als particulars (*"a repartir a suerte entre Los pobladores"*, reservant-se els espais vacants a la corona per adjudicar-los a nous pobladors).

A destacar que a partir d'aquestes ordenances s'han executat la fundació de totes les ciutats hispàniques; ja a 1580 s'havien fundat 230 noves ciutats.

Com a conclusió es pot afirmar que fins a l'arribada de la Revolució industrial la intervenció dels poders públics en el camp urbanístic havia estat molt limitada, en la seva major part es tractava de mesures orientades a la fundació de ciutats al nou continent, a la sanitat i a la reglamentació de les edificacions situades en els conjunts monumentals o en àrees centrals de la ciutat; sens perjudici de les normes privades que regulaven les servituds de veïnatge.

3.5. LA CIUTAT A LA PRIMERA I SEGONA REVOLUCIÓ INDUSTRIAL

La primera revolució industrial (que incorpora maquinària per a la fabricació industrial i per al transport de mercaderies i passatgers; amb anterioritat tot es basava en la ma d'obra i en la tracció animal) s'inicia a la segona meitat del S XVIII a Gran Bretanya i es pot considerar finalitzada entre 1820 i 1840; la segona ve després (amb la introducció de noves fonts d'energia com l'electricitat, gas, petroli).

I es diu que el nou entramat d'interessos nascut a l'empara d'aquesta revolució industrial ha de venir a intensificar la intervenció del poder públic per canalitzar les tensions que es generen en aquest.

L'impacte, en aquest període, sobre les ciutats, derivat dels canvis en el sistema de producció, és comú en la primera i en la segona revolució industrial: apareixen creixements demogràfics importants arreu d'Europa i Amèrica, i es creen models propis de fundació o creixement de ciutats:

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

- uns models poden considerar-se sense planificació, dirigits per industrialistes: Es construïen ciutats per aprofitar els recursos prop de les mines de carbó, reserves de petroli i gas, matèries primeres o ciutats industrials prop de cursos fluvials. Tot això, amb absència de planificació. És el cas de Chicago, que a començament del segle XIX no eren més de dues dotzenes de persones; a finals del S XIX eren 1.500.000 habitants. Avui és la tercera ciutat d'USA en nombre d'habitants.

- altres models poden considerar-se sense planificació, però dirigits per empresaris filantrops (Savannah, a Georgia, USA, fundada al 1733 pel filantrop James Oglethorpe): executaven assentaments pensats pels seus treballadors davant la manca d'una planificació pública territorial.

- un tercer model sense planificació prèvia diferent seria aquell que és dirigit per agents immobiliaris: cas Houston, fundada per promotors immobiliaris (germans Allen).

- I finalment, es trobaríem amb el model de fundació o creixement planificat; com és el cas de Barcelona, amb el Pla Ildefons Cerdà de 1860, que seguia criteris de el pla hipodàmic, amb una estructura en quadrícula, oberta i igualitària. Abastava una extensa superfície (1.100 hectàrees des del Besòs fins a Montjuïc: quasi sis vegades més que la ciutat *intra muros*) que estava lliure de construccions per estar considerada com a zona militar estratègica; proposava una quadrícula contínua d'illes de 113,3 metres, amb carrers de 20, 30 i 60 metres; amb una alçada màxima de construcció de 16 metres; la gran novetat sobre la quadrícula hipodàmica clàssica es trobava en que les illes tenien xamfrans de 45º per permetre una millor visibilitat

Durant aquestes revolucions industrials s'afronten dos problemes urbanístics de consideració: el referent a la fundació de nous assentaments (sobre tot al continent americà) i el referent al sanejament i creixement de les poblacions als nuclis tradicionals.

Aquest darrer fenomen s'empeny per la pressió demogràfica i per la insalubritat dels nuclis emmurallats.

Quant a la pressió demogràfica, resulta il·lustrativa les dades poblacionals de la Barcelona del Segle XIX: 115.000 habitants el 1802; 140.000 a 1821; 187.000 el 1850; 243.000 el 1.877; i 528.000 al 1.900; en un segle, la població es quintuplica.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

Quant a la insalubritat de la Barcelona emmurallada del Segle XIX cal considerar que el territori *intra muros* era de poc més de 2 km² (poc més de 200 hectàrees), però la major part estava ocupat per casernes militars, hospitals, convents i esglésies; sense infraestructures sanitàries (ni aigua potable ni clavegueram); amb enterraments en cementiris confrontants amb les esglésies (que a la curta degeneraven en focus d'infeccions i en contaminació d'aigües subterrànies); que va sofrir una epidèmia de febre (1821) i tres de còlera (1834, 1854 i 1865). Davant d'aquestes dades, les muralles de la ciutat, de 6 km d'extensió, i que durant els segles XVII i XVIII va permetre superar set situacions de setge, es convertien en un gravíssim problema sanitari: en aquestes circumstàncies, la mitjana de vida se situava en 36 anys per als rics i de 23 per als pobres i jornalers.

Per això, després de diferents incidents i aldarulls, el 9 d'agost de 1854 s'aprova l'ordre d'enderrocament de les muralles als efectes de poder afrontar el sanejament de la ciutat.

I l'eixample de la ciutat, igualment no exempt d'incidentes i discussions aferrissades, s'encarrega igualment per ordre de l'autoritat central de 2 de febrer de 1859 a l'enginyer Ildefons Cerdà; ordenant-se la seva execució, amb determinats incidents intermedis, per ordre de 8 de juliol de 1860.

Pot veure's l'evolució de l'assentament a l'àrea de Barcelona, des del 150 ac, a l'adreça sobre la carta històrica ⁷.

Podem datar en aquesta època l'aparició d'un Dret urbanístic "en bolquers", donat que a l'estar en presència ja d'un Estat de Dret, les regles que es disciplinen per la regulació de la ciutat ja formen part d'un ordenament jurídic d'obligat compliment per a tothom; encara que aquest ordenament no sigui un sistema regulatori complert, sinó només normes que regulen normalment aspectes sectorials, principalment d'ordre sanitari, que feia referència a l'assentament de la població.

3.6. LA TERCERA I LA QUARTA REVOLUCIÓ INDUSTRIAL

A meitats del Segle XX es dona la tercera revolució industrial, de caràcter científic i tecnològic. Es considera un procés multipolar, liderat pels Estats Units, el Japó i la Unió Europea. Es fonamenta sobre les noves tecnologies de la informació i la comunicació, així com en les innovacions que permeten

⁷
<https://ajuntament.barcelona.cat/museuhistoria/cartahistorica/index.html?lang=es#map=14.452773632225872/241982.37/5068814.62/1890/0/1/0/0>

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

el desenvolupament d'energies renovables. Com a conseqüència les potencialitats d'aquests dos elements actuant conjuntament, es preveuen grans canvis en diverses àrees. Mai abans s'havia arribat a unes cotes tan altes d'interactivitat i intercomunicació, al temps que les innovacions en matèria energètica podien significar un canvi tan substancial com el que es preveu amb el desenvolupament i explotació de fonts renovables d'energia.

És en aquest context quan, entre nosaltres, podem datar l'aparició del Dret urbanístic; principalment a través del primer text que podríem dir codificat, que és la llei del Sòl de 12 de maig de 1.956; és de destacar que l'Exposició de Motius d'aquesta llei ja parlava de la necessitat de combatre l'especulació immobiliària (pot titllar-se, doncs, d'un queixa endèmica), i de planificar el creixement de les ciutats ex ante. La seva aportació més important és el planejament urbanístic general i sobretot, el concepte de propietat estatutària del sòl; és a dir, que el contingut del dret de propietat del sòl s'estableix a través del planejament. Això no obstant, aquesta Llei no va calar en la seva aplicació pràctica, per diferents problemes: primer, perquè es va accentuar la concentració territorial de la població a les àrees urbanes i l'abandonament de el sector agrícola a favor de la indústria, provocant greus desequilibris territorials; però, en segon lloc, perquè es va aprovar una normativa sectorial que va donar total llibertat a la instal·lació d'indústries, fàbriques, hotels i restaurants, independentment del que va regulava la Llei del Sòl del 56 ⁸; o que va permetre realitzar una planificació operativa diferent a la urbanística ⁹; per tant no és exagerat afirmar que la pràctica urbanística es va realitzar al marge del sistema proposat per la llei de 1956.

Per la qual cosa es pot afirmar perfectament que el començament del dret urbanístic realment es produeix entre nosaltres amb la Llei 19/75, de 2 de maig, que va donar lloc al Text Refós de la Llei del Sòl aprovat per Reial Decret Legislatiu 1346/1976, de 9 d'abril. I progressa amb força amb la instauració de l'Estat Autòmic i l'assumpció de competències urbanístiques, fins i tot a nivell legislatiu, en totes les comunitats autònomes. Insistirem més endavant en la normativa autonòmica.

En l'actualitat estem assistint a l'anomenada quarta revolució industrial o de la indústria 4.0, que es caracteritza per la intel·ligència artificial, l'acumulació creixent de dades (big data), la utilització d'algoritmes per al seu processament i la interconnexió massiva de sistemes i dispositius digitals. En aquesta nova revolució, el dret urbanístic no en queda aliè; i el segell característic que ara domina l'urbanisme en tota la seva extensió

⁸ Decret 157/63 de liberalització industrial i la Llei 197/11963 sobre Centres i Zones d'Interès Turístic Nacional

⁹ Llei de 21 de juliol de 1962 per a l'execució dels plans d'habitatge i Urbanisme,

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

fa referència als valors de l'ecologia i la sostenibilitat, com tindrem ocasió d'examinar detalladament més endavant.

3.7. SITUACIÓ ACTUAL DEL DRET URBANÍSTIC

Acostuma a ser generalitzat el corrent crític sobre la situació actual del dret urbanístic.

Ja al 1964 PIERRE DUFAU publicà sota el títol "Non a l'urbanisme" una crítica ferotge ¹⁰; en reproduïm els passatges més significatius:

"L'administració reacciona dient blanc un dia i negre al següent.., s'infiltra en un mon d'estafadors i oportunistes on els escàndols neixen quasi sempre de la debilitat administrativa; però no d'una debilitat moral o deshonest, ans d'una debilitat intel·lectual.

Totes les reglamentacions dictades per la seguretat, higiene, el confort i la felicitat dels administrats poden ser, amb tota legalitat, vulnerades. N'hi ha prou amb pagar. Jackpot, diuen a Les Vegues. L'urbanisme ben sovint evoluciona amb el soroll característic de les màquines escurabutxaques.

Quan s'entra a negociar amb l'Administració s'ha de ser conscient que s'entra en una lluita esfereïdora que pot durar anys. Sovint allò que és perfectament legal només t'ho deixen fer a títol de favor, i després d'haver satisfet totes les exigències imaginables, expressades no sempre clarament i normalment a mitges tintes. L'Administració creu que això és negociar. Però no oblideu que quan l'Administració negocia amb l'administrat sembla Felip el Formós negociant amb els templers: és a dir, es tracta de canviar de mans el tresor; i hom passa per un dur, per un fora de la llei, per un anarquista, si s'exigeix, tímidament primer però després escridassant, simplement allò que la llei escrita estableix.

Jo tinc un cosí aquí o un amic allà, s'està sentint avui massa com una espècie d'obra't Sessam"

La caricatura, no per ser allunyada en el temps (a 1964 a Espanya ni tant sols ens havíem pres l'urbanisme seriosament, encara faltaven anys per la llei del 75/76) i en l'espai ens deixa de ser notablement visible en situacions que tots recordem com molt properes.

Des d'aquella llunyana època ençà, l'evolució de l'urbanisme, com veurem, ha estat envoltada de múltiples dificultats, dibuixant en moltes ocasions un

¹⁰ PIERRE DUFAU: "NON A L'URBANISME" Flammarion [1964]

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

panorama caòtic. A això hi ha contribuït el desplegament constitucional, amb les competències legislatives de les comunitats autònomes; el mateix legislador, tant estatal com autonòmic, a través de constants reformes normatives que any rere any ha anat modulant un dret positiu contradictori i mancat sovint de rigor i de sistema; el poder executiu, encarregat de desenvolupar reglamentàriament i executivament la matèria, amb la tradicional escassetat de mitjans (i moltes vegades de nivell intel·lectual també escàs), no ha fet aportacions positives (afirmació extraordinàriament cauta); el poder judicial no en queda exempt de culpa en aquest panorama caòtic, amb moltes decisions polèmiques des d'òptiques oposades; i l'operador urbanístic, que es mou en aquest fangar, intenta aprofitar en el seu benefici totes les escletxes que deixa el sistema.

Trobo especialment il·lustrativa la crítica de JR CHAVES ¹¹, que pel seu interès igualment transcriu:

El derecho urbanístico es al Derecho administrativo lo que oncología a La Medicina General, o sea una especialidad compleja, con diagnósticos preocupantes, con difícil solución y desenlaces fatales, pero sobre todo, en que queda mucho por avanzar hacia soluciones eficaces.

En efecto, el derecho urbanístico reverdeció como flamante disciplina tras la Ley del Suelo de 1976 que vino cargada de nuevas figuras normativas (Planes del más variado pelaje, ámbito y funcionalidad), con múltiples dimensiones de acción (planeamiento, gestión y disciplina) y con fuerte impacto en otros institutos jurídicos (expropiación forzosa, dominio público y obras públicas, impuesto sobre bienes inmuebles, etcétera). Además contaba con jerga e institutos propios (parcelaciones, licencias, sanciones, etcétera). Las sucesivas leyes y textos refundidos, siguen esa línea pese a su constante remiendo y sacudidas del Tribunal Constitucional (1992, Ley de 1998 tras la STC 61/97, 2008 y 2015), a lo que se sumaron las regulaciones autonómicas, señoras del territorio urbanístico que les corresponde.

[La doctrina reclama com remei] sacar el máximo partido a la administración electrónica, jibarizar los planes, eliminar trámites e informes vinculantes, mejorar la coordinación entre intereses ambientales y urbanísticos, reverdecimiento de técnicas que aligeren la exigencia de licencias y que faciliten la legalización cuando la realidad se impone, aplicar una relectura de la sostenibilidad que

¹¹ <https://delajusticia.com/2020/12/12/hacia-el-nuevo-derecho-urbanistico-donde-vas-triste-de-ti/amp/>

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

equidiste de planteamientos radicales conservacionistas y de planteamientos construccionistas.

[I es destaca] el problema de la “sobreilegalidad urbanística”, uno de cuyos focos de viralidad es la expansión de la nulidad radical del planeamiento por la rigidez de los planes y las numerosas exigencias de trámites e informes, escenario que conduce al desencanto de los operadores y agentes del sistema”.

En definitiva, estem en presència d'una disciplina, encara, en bolquers, en constant evolució, que requereix d'una atenció de les més indispensables per part de l'operador jurídic si volem que la societat en el seu conjunt tingui una “esperança de desenvolupament social” similar al que els avenços de la ciència oncològica ha de produir en l'esperança de vida. I parlar d'esperança de vida en el tractament de l'urbanisme no és gratuït quan el mateix Ildefons Cerdà va posar de manifest que l'esperança mitjana de vida de la classe obrera a finals del segle XIX dins la ciutat emmurallada era de 23 anys; en bona part l'increment d'aquesta xifra té per causa el sanejament de les poblacions (que es va posar en pràctica a través de l'urbanisme incipient d'aquella època). En definitiva, l'urbanisme continua sent l'oncologia del dret.

En aquest sentit, la relació de l'urbanisme i la salut és del tot evident: es considera que el 75% de la salut de les persones depèn de factor que tenen relació amb l'hàbitat; hi influeix les zones verdes properes a la llar, el model de mobilitat, els serveis de proximitat, els equipaments, el tipus de comerç, la qualitat de l'espai públic i l'accessibilitat a l'habitatge. I tot això té incidència directa en aspectes tals com les malalties cardiovasculars o respiratòries, la depressió o el benestar emocional (nota prensa LV 23/02/2021).

4 LA FUNCIO SOCIAL DEL DRET DE PROPIETAT DEL SOL. CONFIGURACIO CONSTITUCIONAL

4.1. EN GENERAL, SOBRE LA FUNCIO SOCIAL DEL DRET DE PROPIETAT:

El dret de propietat privada, peça angular en la creació dels estats que neixen de les revolucions burgeses, ve reconegut avui tant en tractats internacionals com en la CE.

En tractats internacionals, cal destacar el Conveni europeu de protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals que reconeix (protocol 1-addicional, art. 1) el dret de tota persona al respecte dels seus béns.

Per la seva banda, la CE reconeix el dret de propietat a l'art. 33.1. Del reconeixement constitucional en destaquen les següents notes: és un dret fonamental no susceptible de protecció a través del recurs d'ampara (davant

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

del TC) ni del recurs especial per a la protecció de drets fonamentals (davant la jurisdicció ordinària); i la seva regulació resta sotmesa a reserva material de llei.

Però el text de la CE ràpidament afegeix que la funció social delimita el contingut d'aquest dret "*de acuerdo con Las Leyes*" (art. 33.2); en el mateix sentit, l'art. 5 de la LUC afirma que el "*dret de propietat s'ha de subjectar al principi de la funció social d'aquest dret, dins els límits imposats per la legislació i el planejament urbanístics i complint els deures fixats per aquests*"; i en l'anàlisi d'aquest element que delimita el contingut del dret la doctrina ha puntualitzat que:

- El dret de propietat està format per un conjunt de facultats (en l'aspecte positiu) i de deures (en l'aspecte negatiu); els primers, en benefici i utilitat del titular; els segons, els hi imposa l'ordenament en funció de l'interès de la societat (en termes de la sentència de Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de març).
- Els deures que imposa la funció social de la propietat no són límits o restriccions que operin externament comprimint el seu contingut, ben al contrari, formen part integrant del mateix dret; són contingut intern del mateix. En paraules de la Sentència del TC 37/1987, de 26 de març), la funció social de la propietat ha d'entendre's "*no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes*".
- Els deures inherents al dret de propietat tributaris de la seva funció social signifiquen la preponderància de l'interès col·lectiu: aquest imposa al propietari o propietària determinades obligacions per a la satisfacció d'allò que la col·lectivitat necessita, que poden finalitzar amb l'expropiació en cas d'incompliment.
- La funció social del dret de propietat es determina en concret "*de acuerdo con Las Leyes*"; cosa la qual significa a grans trets:
 - o Recalcar la reserva de llei per la regulació de la funció social del dret de propietat.
 - o Permetre una varietat de règims, evidentment a determinar per la llei. Com diu el TC, les delimitacions internes dels drets són variables segons la classe de béns sobre els que es configuri el dret de propietat (sentències 37/1987 i 204/2004),

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

amb la qual cosa la determinació del contingut concret de la funció social de cada bé vindrà determinada pel legislador. Cosa la qual provoca que cada vegada amb més assiduitat la legislació especial faci referència a un conjunt de deures inherents a tal dimensió: així entre altres, en la Llei d'aigües, costes, patrimoni històric nacional, ordenació urbanística, etc.

- La funció social de la propietat no pot confondre's amb el caràcter estatutari de la propietat immobiliària; aquest caràcter estatutari significa que el contingut del dret serà en cada moment aquell que determini l'ordenació urbanística; com diu l'art. 11.1 de la LSEst2015 *"El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos"*. Clar que en aquesta ordenació urbanística prima també allò que reclama l'interès col·lectiu; però aquesta ordenació urbanística es limita a configurar el contingut concret i precís del dret de propietat (*"vincular a concretos destinos"*).

La funció social del dret de propietat com factor delimitador del seu contingut significa una radical transformació del concepte romanista del dret de propietat, que és el concepte liberal que es recepciona als Còdix Civils fins a finals del s XIX. Però a partir de el segle XX es reinterpreta el dret a partir de la seva funció social. Aquesta nova concepció, amb precedents a LEON DUGUIT i AUGUSTE COMPTE, ja no entén el dret de la propietat com un mer dret subjectiu de la persona, per satisfer les seves necessitats, sinó que emfatitza, abans que res, en que el dret a la propietat serveix a l'interès de la comunitat. Es tracta, en definitiva, que la cosa objecte de propietat sigui usada pel seu titular, però sempre que aquest ús tingui una funció que beneficiï la comunitat, en la qual tot individu s'integra.

S'ha dit de forma molt il·lustrativa que el pas de la concepció romanista a l'actual significa el trànsit de SER PROPIETARI o PROPIETÀRIA (el verb emfatitza en la individualitat i profit propi) a FER DE PROPIETARI o de PROPIETÀRIA (el verb emfatitza en els deures que les lleis imposen com a tribut a la funció social del dret).

El desenvolupament del principi a nivell legal s'escomet als arts 9.1, i 49 a 54 de la Llei de Sòl estatal de 2015 i en els arts 4, 5.1, 110.1.e i 179 de la LUC. Aquests preceptes disposen:

LSEst15: 9.1; 49 a 54

9.1: El concurs públic per adjudicació d'obres en actuacions de transformació urbanística i edificatòries es valorarà la funció social.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

49 a 54: L'incompliment de la funció social pot comportar expropiació o la venda forçosa; i s'estableixen mesures d'iniciativa pública (patrimoni públic de sòl) i de foment de actuacions privades (drets de superfície) per satisfer la funció social del dret de propietat.

LUC: art. 5.1, 110.1.e i 179

Art. 5.1. En el marc de la legislació aplicable en matèria de sòl, l'exercici de les facultats urbanístiques del dret de propietat s'ha de subjectar al principi de la funció social d'aquest dret, dins els límits imposats per la legislació i el planejament urbanístics i complint els deures fixats per aquests.

Art. 110.1.e

Contempla la possibilitat d'expropiació de sòl en determinats cassos d'incompliment de la funció social del dret de propietat.

Art. 179: regula la venda forçosa com una de les alternatives en cas d'incompliment de la funció social.

4.2.- LA FUNCIO SOCIAL DE LA PROPIETAT COM REMEI A L'ESPECULACIO URBANISTICA.

El legislador espanyol ha destacat, ja des de la primera llei de 1956, la preocupació derivada per la retenció del sòl i l'especulació urbanística; en efecte, l'Exposició de Motius d'aquesta antiga llei ja parlava de la necessitat de combatre l'especulació immobiliària. I la Llei del Sol de 2007 (Llei 8/2007, de 28 de maig), ja advertia, també en la seva exposició de motius, que són moltes i autoritzades les veus que denuncien l'existència de pràctiques de retenció i gestió especulatives de sòls que obstrueixen el compliment de la seva funció i, en particular, l'accés dels ciutadans a l'habitatge. L'especulació sembla, doncs, el pecat original dins l'urbanisme.

Per combatre aquests moviments especulatiu s'aposta pel desenvolupament de dues línies regulatòries: d'una banda incrementar la capacitat d'obrar dels diversos agents pels quals aposta la nova normativa urbanística (obertura de la iniciativa privada, major proporcionalitat en la participació de l'Administració en les plusvàlues); i d'altra banda garantir que aquesta capacitat s'exercirà efectivament per complir amb la funció social de la propietat i amb el destí urbanístic del sòl que aquella té per objecte, ja sigui públic o privat el seu titular.

En aquesta darrera línia s'arbitren una sèrie de mesures: la responsabilitat patrimonial per l'incompliment dels terminis màxims en els procediments d'ordenació urbanística; la possibilitat de substituir forçosament al propietari o propietària incomplidor o incomplidora dels terminis d'execució; el major rigor en la determinació de les destinacions dels patrimonis públics de sòl; les mesures arbitrades per assegurar que es compleix aquest destí

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

encara que s'alienin els béns integrants dels patrimonis públics de sòl; i una regulació de el règim de el dret de superfície dirigida a superar la deficient situació normativa anterior i afavorir la seva operativitat per facilitar l'accés dels ciutadans a l'habitatge i, amb caràcter general, diversificar i dinamitzar les ofertes en el mercat immobiliari.

D'aquestes diferents mesures en destaquen tres especialment, a les quals la Llei de Sòl Estatal destina un títol sencer a regular-les; és el seu títol VII (articles 49 a 54):

- La venda i substitució forçoses (Arts. 49 i 50)
- Els Patrimonis públics de sòl (Arts. 51 i 52)
- El Dret de superfície (Arts. 53 i 54)

4.3.- LA VENDA I LA SUBSTITUCIÓ FORÇOSA

Els arts 49 i 50 de la LSEst 2015 regulen la venda i la substitució forçosa en cas d'incompliment de la funció social de la propietat; regulació la qual caldria integrar amb la de l'art. 179 de la LUC i 186 del seu reglament de desenvolupament parcial.

El punt de partida serà l'existència d'una situació d'incompliment per part del propietari o propietària d'algun dels deures urbanístics. A partir d'aquí caldrà tramitar un procediment administratiu que tindrà un doble objectiu: declarar l'incompliment de l'obligació del propietari o propietària i decidir la imposició d'alguna de les següents mesures:

- L'execució subsidiària.
- L'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat.
- L'aplicació del règim de venda o substitució forçosa.
- Qualsevol altre mesura contemplada a la legislació territorial o urbanística.

L'execució subsidiària es remet normalment a la normativa general de procediment administratiu, amb les especialitats derivades que puguin existir a la normativa urbanística.

L'expropiació forçosa en matèria urbanística es remet normalment a la normativa urbanística, de competència autonòmica; si es tracta d'expropiacions per incompliment de la funció social de la propietat (no és

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

la única que contempla l'ordenament urbanístic ¹²), podem examinar particularment allò que disposen els arts 109 ss de la LUC (l'art. 110.1.e contempla la legitimació de l'expropiació per incompliment de la funció social) i 175 ss de la LUC (que exigeixen la inscripció de la finca al Registre de solars sense edificar un cop es declara l'incompliment d'aquesta obligació).

I quan a les altres mesures, destaca igualment la remissió a la normativa territorial i urbanística en la seva regulació; clar que també serà d'interès la normativa de procediment comú quan es tracti d'imposar multes coercitives (com mitjà d'execució possible) o multes sancionadores (per reprimir la comissió d'infraccions urbanístiques si l'incompliment del deure es pogués incloure dins alguna conducta tipificada com a falta); en qualsevol cas l'art. 49.1 de la LSEst2015 contempla una reserva de llei: aquestes "*otras consecuencias*" han de venir determinades en "*La legislación sobre ordenación territorial y urbanística*".

La possible mesura del règim de venda o substitució forçosa, ja contemplada als arts 36 i 37 del Text Refós aprovat per Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, ara es regula als arts 49 i 50 de la LSEst2015; igualment cal considerar les referències a la normativa autonòmica, especialment l'art. 179 LUC.

L'Administració actuant (normalment el Municipi) podrà optar entre acordar:

- la substitució forçosa: es tracta d'una mesura que pot aplicar-se en cas d'incompliment de l'obligació d'edificar o de conservar; i consisteix en substituir el propietari o propietària incomplidor o incomplidora, per imposar el seu exercici en règim de propietat horitzontal; és a dir, s'adjudica a un tercer la facultat d'edificar en règim de propietat horitzontal amb la persona propietària originària de l'immoble.
- la venda forçosa: en la qual se li priva a l'incomplidor del dret de propietat que passa a un altre subjecte.
- En qualsevol cas, l'adjudicació es realitza mitjançant publicitat i concurrència.
- En ambdós cassos (a l'igual que en el cas d'expropiació) la valoració del bé es realitzarà conforme l'ordenació territorial i urbanística, i no serà inferior al 50% del seu valor; la diferència entre la minusvaloració i el valor correspondrà a l'Administració.

¹² Hi han expropiacions urbanístiques diferents: les que es produeixen per ministeri de la llei; o per l'execució aïllada d'alguna infraestructura; o per l'execució sistemàtica d'una unitat d'actuació.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

Finalment, advertir que la LSEst2015 regula algunes qüestions de procediment; a saber:

- El procediment per declarar l'incompliment de l'obligació es pot iniciar d'ofici o a instància de part.
- Serà tràmit preceptiu en qualsevol cas l'audiència a l'interessat.
- Un cop declarat l'incompliment del deure, es practicarà la corresponent inscripció al Registre de la Propietat. Igualment es comunicarà al Registre la persona adjudicatària en cas de venda o substitució forçosa (fent constar els terminis i condicions a que ve obligat l'adjudicatari).

4.4.- ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL.

Els arts 51 i 52 de la LSEst 2015 regulen els patrimonis públics de sòl; regulació la qual caldria integrar amb la dels arts. 160 ss de la LUC i 220 ss del seu reglament de desenvolupament parcial.

Es tracta d'un patrimoni públic separat que gestiona l'Administració Pública i està integrat per:

- tots els béns, recursos i drets que rebin com a conseqüència del deure de cessió de l'aprofitament privatiu que es realitza en determinades execucions urbanístiques (art. 51.1 LSEst 2015).
- Tots els ingressos que s'obtinguin de l'alienació dels béns anteriors (Art. 51.2 LSEst 2015).
- Els sols i edificacions propietat de l'Administració titular que siguin susceptibles d'acomplir una de les finalitats a que resta afectat aquest patrimoni públic (art. 160.3 LUC)

Sobre les Administracions que disposen (preceptivament o facultativament) de patrimoni públic del sòl, cal considerar:

- La Generalitat de Catalunya, a través de l'Institut Català del Sòl (arts. 23.4 i 160.4 LUC).
- Els Ajuntaments (160.2, 163 LUC): preceptivament si el planejament delimita unitats d'actuació susceptibles de generar cessions d'aprofitament; facultativament en altre cas.
- Les entitats urbanístiques especials: art. 22.2 LUC: en la mesura que poden ésser receptores de cessions d'aprofitament.

Aquests patrimonis públics de sòl són (o haurien de ser) consultables electrònicament a la web de cada entitat; i el Registre de Planejament de

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

Catalunya en dóna informació dels inventaris municipals de sòl i habitatge, malgrat que les insercions en l'actualitzat siguin més aviat escasses ¹³.

El patrimoni públic de sòl es gestiona de forma separada a la resta del patrimoni de l'Administració titular (cal portar inventaris separats: art. 164.4 LUC), i resta afectat a les següents finalitats:

- Els béns que rebin com a conseqüència del deure de cessió de l'aprofitament privatiu que es realitza en determinades execucions urbanístiques, es destinarà per regla general a la construcció d'habitatges sotmesos a algun regim de protecció pública (art. 52.1 i 52.2 de la LSEst 2015).
- Altres finalitats segons la legislació autonòmica: art.160.5 LUC: a) Preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida; b) Fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat; c) Intervenir en el mercat immobiliari per a abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics; d) Formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.

L'administració, gestió i alienació dels béns que formen el patrimoni públic del sòl es sotmet a una normativa rigorosa: art. 52 (ap 3 i 4) LSEst2015; arts.165 ss LUC. D'aquestes normes en destaca la necessitat de figurar determinades condicions en els actes d'alienació (destinació de l'immoble, termini per fer-la efectiva, i d'altres condicions) que constaran en el Registre de la Propietat.

És important considerar que, sota determinats requisits, els municipis poden utilitzar el patrimoni públic del sòl per reduir l'endeutament comercial i financer (art. 52.5 LSEst 2015 ¹⁴). Aquesta autorització no beneficia a

¹³ <https://dtes.gencat.cat/rpucportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=loadMunicipalSenseCriteris> A data abril 2021 només hi ha informació de dotze Ajuntaments: Martorell, Olot, La Canonja, Sant Pere de Vilamajor, Tarragona, Igualada, Olesa de Montserrat, Santa Perpetua de la Mogoda, Gavà i Vilassar de Mar.

¹⁴ Aquest precepte disposa:

Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

d'altres entitats diferents als municipis que disposin de patrimoni públic del sòl, les quals no podran fer operacions sobre el mateix per alleugerir el seu endeutament.

4.5.- EL DRET DE SUPERFÍCIE

Finalment, els arts 53 i 54 de la LSEst 2015 regulen el dret de superfície; regulació la qual caldria integrar amb la de l'art. 171 de la LUC.

Podem definir el dret de superfície, seguint l'art. 53 de la llei estatal, com aquell dret que atribueix al seu titular:

- O bé la facultat de realitzar construccions o plantacions en sòl aliè, ocupant-ne la rasant, el vol i el subsol, mantenint la propietat temporal de les construccions o plantacions
- O bé la propietat temporal de les construccions i plantacions ja realitzades, mantenint temporalment la propietat d'aquestes plantacions o edificacions.

La doctrina civil defineix aquest dret com un dret real de tenir o mantenir, temporalment ¹⁵, en un immoble aliè, una edificació o plantació en propietat separades, adquirida mitjançant l'exercici d'un dret annex d'edificar o plantar o mitjançant un acte adquisitiu d'una edificació o plantació preexistent (ROCA SASTRE). Per tant, existeix una dissociació del domini: el domini del sòl pertany al propietari o propietària; mentre que el domini de la construcció o de l'edificació pertany al superficiari, mentre el dret de superfície es mantingui en vigor.

Es regula el caràcter constitutiu de l'escriptura pública i la necessària inscripció al Registre de la Propietat; limitant-se la durada màxima del dret de superfície a 99 anys.

El dret de superfície es pot constituir sobre qualsevol propietat privada o sobre qualsevol bé patrimonial de l'Administració (no pas sobre béns demaniales); s'admet igualment drets de superfície sobre propietats que formen part del patrimoni públic del sòl (art. 171.4 LUC).

e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior.

¹⁵ Alguna doctrina civil admet la durada indefinida del Dret de superfície; durada indefinida que no és admesa pel dret vigent, com veurem.

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

La majoria d'aspectes sobre el règim jurídic del dret de superfície remeten a la regulació de la normativa civil ¹⁶, sense que les disposicions de la LSEst2015 ni de la LUC contemplin regulacions diferencials; de fet, la doctrina més autoritzada considera que els arts 53 i 54 de la LSEst2015 (i el seu antecedent dels arts. 35 i 36 de la Llei de 2007), són normes de caràcter civil i són d'aplicació a tots els drets de superfície

5 INCIDÈNCIA DE LA CONSTITUCIÓ DE 1978 EN EL SISTEMA URBANÍSTIC ESPANYOL: PRINCIPIS MATERIALS O SUBSTANTIUS QUE DERIVEN DEL TEXT CONSTITUCIONAL

En referència als preceptes constitucionals que incideixen especialment dins el dret urbanístic, separarem els aspectes materials dels aspectes competencials; per tractar primer un conjunt dels principis que incideixen en el contingut i abast del règim urbanístic, per analitzar després les regles de distribució competencial entre els diferents agents intervinents en aquest camp.

5.1.- PRINCIPIS MATERIALS I SUBSTANTIUS: EN ESPECIAL EL DRET A L'HABITATGE

Sobre allò primer, els aspectes materials i substantius que es contemplen en la constitució, els més importants s'han tractat o es tractaran més endavant; com son:

- Els principis generals de tota l'activitat administrativa: el principi de legalitat, de proscripció de l'arbitrarietat (arts. 9.3 i 106.1 CE) i igualtat (art. 14 CE)
- Els principis referents a la funció social de la propietat (33.2) i la participació de la comunitat en plusvàlues urbanístiques (47.2).

Però interessa tractar especialment en aquest apartat el dret d'accés a l'habitatge. Dret d'enorme transcendència, la regulació del qual cal cercar-la en normativa internacional i en el bloc constitucional:

- en la normativa internacional podem esmentar els següents preceptes: art. 25 Declaració universal drets humans de 1948; art. 11 del Pacte Internacional de drets econòmics, socials i culturals de 1966; arts 7 i 34 de la Carta de drets fonamentals de la UE

¹⁶ Art. 564 del Codi Civil de Catalunya.

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

- en el bloc constitucional podem esmentar els arts 47 i 50 CE ¹⁷; i els arts 26, 40.4 i 47 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ¹⁸

Aquests preceptes del bloc constitucional referents a l'habitatge i al dret a l'accés al mateix ve desenvolupat a alguns preceptes de la LUC que examinarem amb més o menys intensitat en temes posteriors; però sobre tot en normativa d'habitatge; d'aquesta normativa d'habitatge destaquem les següents referències:

- La Llei 18/2007, de 28 de desembre, d'Habitatge de Catalunya. Té especial incidència en la regulació de l'habitatge de protecció oficial i dels allotjaments dotacionals (regulació radicalment reformada en Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre); a tenir en compte que aquesta Llei:

- Ha sofert determinades modificacions importants en normes posteriors; a saber: Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre; Llei 11/2020, de 18 de setembre; Llei 5/2020, de 29 d'abril; Decret llei 1/2020, de 21 de gener; i Decret llei 17/2019, de 23 de desembre.
- S'ha d'interpretar a partir de la ja abundant jurisprudència del TC: les sentències 16/2021, de 28 de gener; 13/2019, de 31 de gener; 101/2018, de 2 d'octubre; i 26/2018, de 20 de març..

- El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; conté diferents mesures d'interès:

- s'estableixen drets de tanteig i retracte a favor de Gencat en les transmissions d'habitatges en procés d'execució hipotecària o per

¹⁷ CE Art. 47 i 50

Art. 47 [Vivienda]

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

...

Art 50. [Pensiones]

Los poderes públicos ... promoverán su bienestar [de los ciudadanos] mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos .. vivienda....

¹⁸ Article 26

Drets en l'àmbit de l'habitatge

Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis.

Art. 40. 4. Els poders públics han de promoure polítiques públiques que afavoreixin l'emancipació dels joves, facilitant-los l'accés al món laboral i a l'habitatge per tal que puguin desenvolupar llur propi projecte de vida i participar en igualtat de drets i deures en la vida social i cultural.

Art. 47

Habitatge

Els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

compensació o en pagament de deute hipotecària en municipis considerats de forta demanda residencial. Aquests drets afecten tant a primeres com a posteriors transmissions (en principi aquests drets estaran en vigor dins a 26 de març 2027).

- es tipifiquen noves infraccions consistents en la no execució d'obres necessàries per habitabilitat en habitatges provinents de procés d'execució hipotecària o de compensació o en pagament de deute hipotecària.

- s'estableixen instruments a favor de l'Administració per poder obligar a l'execució d'aquests obres.

- s'obliga a comunicar a l'Administració els habitatges adquirits en procés d'execució hipotecària o per compensació o en pagament de deute hipotecària

- La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Conté diferents mesures d'interès:

- determina mesures contra el sobre-endeutament relacionat amb l'habitatge habitual a favor de persones que tinguin la consideració de consumidors; i que son:

. la possibilitat d'iniciar un procediment extrajudicial per resoldre la situació e sobre-endeutament (art. 2: es crea un comissió de sobre-endeutament que actua segons els termes del Codi de Consum).

. Es va crear un procediment judicial per a resoldre aquestes situacions, regulat a arts. 3 i 4, que han estat declarats contraris a la CE en la seva totalitat per STC 13/2019

- es regulen mesures per evitar desnonaments que puguin provocar situacions de manca d'habitatge: en general, si el demandant és persona jurídica que tingui consideració de gran tenidor d'habitatges (més de 15 habitatges en propietat):

. abans d'interposar la demanda per desnonament ha d'oferir un lloguer social (amb rendes inferiors al 10, 12 o 18% de l'indicador de renda de suficiència, i per un període mínim de 5 o 7 anys).

- es regulen mesures per evitar la pobresa energètica: necessitat de que les companyies subministradores, abans d'efectuar qualsevol tall del subministrament, demanin informe a serveis socials municipals sobre si existeix risc d'exclusió residencial (si es dona la circumstància, no es podrà efectuar el tall).

- es regulen mesures per facilitar la cessió obligatòria i temporal (per 3 anys) d'habitatges buits si el propietari o propietària és subjecte passiu de l'impost sobre habitatges buits (si primer existeix requeriment administratiu per a l'ocupació efectiva); la indemnització

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

es calcula al 40% de la renda màxima d'habitatge de protecció (de règim especial mentre no es regulin les rendes màximes segons la normativa del DL 17/2019)

- La Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Conté diferents mesures d'interès:

- pretén la mobilització de parc dels habitatges buits, en funció de les necessitats de cada municipi.
- estableix mecanismes per assistir a les persones que es troben en situació d'exclusió residencial o que estan en risc de trobar-se en aquesta situació, com a conseqüència d'una situació de sobreendeutament
- regula fórmules d'actuació de les administracions públiques catalanes, seguint el principi de cooperació.
- Les mesures més importants que contempla son:
 - regula un procediment voluntari de conciliació, que es regula pel Codi de Consum de Catalunya (arts. 7 a 14); actua una Comissió d'Habitatge que farà una proposta que pot incloure un pla de sanejament; si hi ha acord de les parts, és vinculant; cas contrari, la Comissió fa un informe final en que detalla punts d'acord i en desacord, pla de sanejament que proposa i recomanacions pertinents.
 - Regula l'expropiació forçosa d'habitatges buits (art. 15) o en altres situacions (art. 17, declarat parcialment inconstitucional STC 8/2019). L'expropiació per habitatges buits s'aplica en municipis de forta demanda residencial (l·listats en Annex: un total de 234 municipis), en habitatges de grans tenidors, inscrits al Registre d'Habitatges buits, en que s'hagi formulat per l'Administració el pertinent requeriment d'ocupació i no hagi resultat atès.
 - regula el dret al reallotjament de persones en risc d'exclusió social (art. 16), en cas que es compleixin uns requisits (risc d'exclusió social de l'ocupant d'un habitatge; que el perd per acord destinat a cancel·lar hipoteca o per execució de l'hipoteca). Aquesta mesura està en vigor fins desembre de 2021.
 - regula els informes socials de vulnerabilitat (art. 18) que emet l'Administració en interès dels afectats per un procediment d'execució hipotecària o de desnonament.
 - regula l'allotjament provisional en sòl dotacional (allotjament dotacional) en situacions d'emergència social

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

(Disposició Addicional 13ena, afegida per Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre).

5.2. EL REPARTIMENT COMPETENCIAL ENTRE ESTAT i COMUNITATS AUTÓNOMES.

A) COMPETÈNCIES DE L'ESTAT

El repartiment competencial entre les diferents entitats que operen en matèria urbanística parteix del reconeixement a favor de l'Estat de determinades competències dins l'art. 149.1 de la CE; en concret, en matèria urbanística es destaquen quatre apartats d'aquest precepte:

- La competència estatal en allò referent a la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat. És la previsió que formula l'apartat 1 d'aquest art. 149.1, que atorga a l'Estat una competència exclusiva (plena) per a *“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.
- La competència estatal en allò referent a la planificació general de l'activitat econòmica. És la previsió que formula l'apartat 13 d'aquest art. 149.1, que atorga a l'Estat una competència compartida (amb el desenvolupament que en facin les comunitats autònomes) per a la regulació de les *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*.
- La competència estatal en allò referent al règim jurídic de les Administracions Públiques, en procediment administratiu comú, l'expropiació forçosa i altres institucions. És la previsió que formula l'apartat 18 d'aquest art. 149.1, que atorga a l'Estat una competència compartida en ocasions (amb el desenvolupament que en facin les comunitats autònomes) i exclusiva (plena) en d'altres per a la regulació de les *“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”*.
- La competència estatal en allò referent a medi ambient, monts i vies pecuàries. És la previsió que formula l'apartat 23 d'aquest art.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

149.1, que atorga a l'Estat una competència compartida (amb el desenvolupament que en facin les comunitats autònomes) per a la *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*.

- La competència estatal en altres matèries, sota títols competencials diferents, igualment ha de sotmetre's a consideració; per exemple, la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 465/2019, de 27 de maig (RJCA 2019\840) anul·la un planejament urbanístic sobre ordenació dels clubs i associacions de consumidors de cànnabis a la ciutat de Barcelona, en entendre que es produeix invasió de la competència exclusiva estatal en matèria de legislació penal; afirma que el planejament impugnat *“regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere”*.

Aquestes regles de distribució material de competències cal complementar-les amb dues consideracions generals, sovint utilitzades quan es plantegen conflictes competencials en matèria urbanística:

- el principi de l'interès general i la valoració de l'interès supraautonòmic atorga a l'Estat la competència d'actuació en aquells supòsits en que l'execució material afecti al territori de més d'una Comunitat Autònoma, perquè l'actuació d'aquestes no pot pertorbar la competència estatal (per exemple, obres públiques).

- la clàusula supletòria del dret estatal de l'art. 149.3, segons la qual *“el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”* no és un títol competencial; ja ho va manifestar de forma contundent la STC 61/1997: en base a aquest precepte l'Estat no pot aprovar una normativa en matèria en que no tingui atribuïda competència, ni tant sols amb l'excusa de que estigui només en vigor a les Comunitats Autònomes que no disposin de normativa pròpia.

B) COMPETÈNCIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES; EN ESPECIAL DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA DE CATALUNYA:

En general, la competència en matèria d'urbanisme a favor de les Comunitats Autònomes parteix de la previsió e l'art. 148.1.3 de la CE, que contempla que correspon a les Comunitats Autònomes, en funció de llurs estatuts, la competència d' *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

I, en el cas especial de Catalunya, els arts 137 i 149 del seu Estatut d'Autonomia atorguen a la nostra Comunitat totes les competències no reservades per la CE a favor de l'Estat en matèria d'habitatge (137 ¹⁹), territori i urbanisme (149 ²⁰); la redacció dels preceptes estatutaris venen

¹⁹ Article 137

Habitatge

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas:

- a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial.
- b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat.
- c) La promoció pública d'habitatges.
- d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit.
- e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció.
- f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges.
- g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges.
- h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.

2. Correspon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions.

²⁰ Article 149

Ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme

1. Correspon a la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) L'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixen.
- b) L'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per a tramitar-les i aprovar-les.
- c) L'establiment i la regulació de les figures de protecció d'espais naturals i de corredors biològics, d'acord amb el que estableix l'article 144.2.
- d) Les previsions sobre emplaçaments de les infraestructures i els equipaments de competència de la Generalitat.
- e) La determinació de mesures específiques de promoció de l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental.

2. La determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat.

3. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans.
- b) La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic marítimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.
- c) La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic marítimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general.
- d) L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general.

4. Corresponen a la Generalitat l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, d'acord amb el que estableix l'article 148.

5. Correspon a la Generalitat, en matèria d'urbanisme, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos.
- b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat.
- c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació.
- d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

presidits per un esperit omnicomprensiu, obsessionat en no deixar cap matèria en aquests camps en mans del poder estatal; el resultat és la redacció e preceptes extraordinàriament extensos.

C) COMPETÈNCIES DE LES ENTITATS LOCALS

La competència executiva en matèria d'urbanisme ha estat reconeguda històricament a favor de les entitats locals, especialment els municipis. Aquesta competència executiva a favor dels municipis no inclou la potestat normativa general, ni la gestió dels interessos supralocals, reservats a la competència d'altres entitats, comn es veurà al llarg de tractament posterior.

Segons l'art. 84.2 (apartats a i b) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:

- a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
- b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.

Aquesta competència a favor dels governs locals s'articula a favor dels municipis segons l'art. 25.2.a de la Llei de Bases de Règim Local; aquest precepte estableix que el Municipi exercirà la competència, dins el marc de la legislació estatal i autonòmica, en matèria d'urbanisme, que inclou *“planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de La vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de La edificación”*. En el mateix sentit s'expressa l'art. 66.2.d de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, que considera com a competència pròpia del municipi la referent a *“L'ordenació, La gestió, L'execució i La disciplina urbanístiques; La promoció i La gestió d'habitatges”*.

Com veurem al llarg d'exposicions posteriors, la competència a favor d'ens locals supramunicipals apareixerà justificada en dues situacions: en cas de cooperació voluntària amb els municipis afectats (assistència, delegació o

e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.

6. Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de dret de reversió en les expropiacions urbanístiques en el marc de la legislació estatal.

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

d'altres figures); o en cassos d'existència d'interessos supramunicipals o actuacions urbanístiques que afectin a territoris superiors al terme municipal.

6 EL MARC NORMATIU EN MATÈRIA D'URBANISME. LA LEGISLACIÓ ESTATAL DE RÈGIM DE SÒL. LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA DE CATALUNYA

6.1.- NORMATIVA ESTATAL: En la normativa estatal cal considerar principalment tres normes transcendents en matèria d'urbanisme: una amb rang de llei i dues amb rang reglamentari; són:

- El Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (deroga l'anterior TR aprovat per RDL 2/2008, de 20 de juny, Text Refós de la Llei del Sòl de l'Estat). En el tractament d'aquesta norma cal considerar que:
 - Ha sofert alguna reforma de no massa importància (Decret llei 35/2020, de 20 de desembre)
 - De la jurisprudència del TC cal considerar les resolucions dictades en interpretació d'altres lleis (com, per exemple, les dictades en interpretació de l'anterior Llei 8/2007, el seu TR 2/2008, de la llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, o d'altres lleis: sentències 141/2014, d'11 de setembre; 143/2017, de 14 de desembre; 75/2018, de 5 de juliol; i 86/2019, de 20 de juny).
- El Reial Decret 1492/2011, de 24 d'octubre, Reglament de Valoracions de la Llei del Sòl. En la interpretació d'aquesta norma cal considerar la sentència del TS 689/2020, de 8 de juny (RJ 2020\1811) que declara la inconstitucionalitat de l'Annex I i de l'art. 12.1.b.
- El Reial Decret 1093/1997, de 4 de juliol, de normes complementaries al Reglament per a l'execució de la Llei Hipotecària sobre inscripció al Registre de la Propietat d'actes de naturalesa urbanística.

A banda d'aquestes normes a considerar, cal tractar (si be afirmant que no són d'aplicació a Catalunya) l'existència d'un cos de diferents disposicions reglamentàries estatals que conformaven autèntics codis parcials de dret urbanístic; en concret ens referim a les cinc següents disposicions reglamentàries:

- El Reglament de Planejament Urbanístic, aprovat per Reial Decret 2159/1978, de 23 de juny.

**TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME**

- El Reglament de Gestió Urbanística, aprovat per Reial Decret 3288/1978, de 25 d'agost.
- El Reglament de Disciplina Urbanística, aprovat per Reial Decret 2187/1978, de 23 de juny.
- El Reglament d'Edificació Forçosa i Registre Municipal de Solars, aprovat per Reial Decret 635/1964, de 5 de març.
- El Reglament de Reparcel·lacions Urbanístiques, aprovat per Reial Decret 1006/1966, de 7 d'abril.

El Reial Decret 304/1993, de 26 de febrer deroga parcialment algun dels preceptes d'aquests reglaments (i en la seva totalitat el darrer); però com hem manifestat anteriorment, a Catalunya aquests reglaments no són d'aplicació, per mandat de la DF 1^a del Decret 305/2006, que ordena que a partir de l'entrada en vigor d'aquest reglament autonòmic els reglaments estatals referits no són d'aplicació al territori de Catalunya.

6.2.- **NORMATIVA CATALANA.** I en l'àmbit autonòmic, dins la Comunitat Autònoma de Catalunya, igualment cal partir fonamentalment de tres normes, també una amb rang de llei, i dues amb rang reglamentari; son:

- El Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, que aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya ²¹. Aquesta norma avui vigent ha sofert un reguitzell de reformes puntuals ²².
- El Decret 305/2006, de 18 de juliol, que és el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei d'Urbanisme de Catalunya ²³. Aquesta norma avui vigent

²¹ A nivell de normes amb rang de Llei, avui ja derogades, l'ordenament urbanístic català començà amb la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística, i amb la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya; aquestes dues normes, junt amb d'altres, van passar a la refosa aprovada pel Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol (el qual va estar en vigor fins 20/06/2002); aquest text refós va ser reemplaçat per la Llei d'urbanisme 2/2002, de 14 de març, incorporada posteriorment a la nova refosa aprovada per Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol.

²² A risc de deixar-nos alguna podem esmentar: la Llei 7/2011, de 27 de juliol; la Llei 11/2011, de 29 de desembre; la Llei 3/2012, de 22 de febrer; la Llei 2/2015, de 27 de gener; la Llei 3/2015, d'11 de març; la Llei 16/2015, de 21 de juliol; la Llei 5/2017, de 28 de març; el Decret Llei 5/2019, de 5 de març (el qual no va passar el tràmit de convalidació parlamentària i va perdre vigència per acord de 25/04/2019); el Decret- llei 16/2019, de 26 de novembre ; el Decret- llei 17/2019, de 23 de desembre; la Llei 5/2020, de 29 d'abril; i la Llei 2/2021, de 29 de desembre.

²³ Aquest reglament avui vigent havia estat precedit per altres disposicions del mateix rang que va venir a derogar: el Decret 287/2003, de 4 de novembre (en vigor fins 25/06/2004) i el Decret 316/2004, de 22 de juny (en vigor fins 31/08/2006).

TEMA 1.-
INTRODUCCIÓ A L'URBANISME

ha sofert algunes modificacions puntuals: tant per les normes amb rang de llei que han modificat del text refós de 2010, com pel reglament que seguidament es dirà. Destaca igualment la modificació puntual que regula el dret al reallotjament ²⁴

- El Decret 64/2014, de 13 de maig, que aprova el Reglament de Protecció de la legalitat urbanística. Aquesta norma avui vigent ha sofert algunes modificacions puntuals per les normes amb rang de llei que han modificat del text refós de 2010.

Cal considerar, finalment, l'existència d'una iniciativa de reforma integral de la llei d'urbanisme, amb el nom de Llei del Territori, que pot consultar-se electrònicament ²⁵.

6.3.- CRITERIS D'INTERPRETACIÓ DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA

La Normativa urbanística catalana (art. 17.3 de la LUC) atorga a la Comissió de Territori de Catalunya competències interpretatives de la normativa urbanística i del planejament aplicable; en exercici d'aquesta competència pot aprovar "criteris interpretatius" (que evidentment no tindran la consideració de font del dret) que publicarà periòdicament al Registre de planejament urbanístic de Catalunya.

Per motiu de que estem en presència d'una regulació recent (l'art. 17.3 de la LUC vigent ha estat redactat per la Llei 2/2021, de 29 de desembre), no existeix encara al RPUC resolucions interpretatives consultables.

²⁴ Aquesta regulació del Dret al reallotjament, modificant el Decret 305/2006, s'escomet en el Decret 80/2009, de 19 de maig, conegut com el Decret HAUS (Habitatges per Afectats Urbanístics).

²⁵

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/projectes_normatius/lleis_de_territori/

I. PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC

1. EL PRINCIPI DE SOSTENIBILITAT:

A) Concepte. Antecedents

Significat del principi de sostenibilitat en general

Significat en matèria urbanística: ambiental, econòmica i social.

Antecedents: Informe Brundtland

B) Documents, Normativa reguladora, jurisprudència:

De la ONU:

- Directrius Internacionals sobre Planificació
- Agenda 2030: els ODS
- Nova Agenda Urbana

Documents europeus:

- Estratègia Territorial Europea (ETE 1999)
- Carta de Leipzig sobre ciutats europees sostenibles 2007
- Estratègia Europea 2020 (2010)
- Les Ciutats del demà (2011)
- Properes Etapes per a un futur europeu sostenible (2016)
- Pacte d'Amsterdam (2016)
- Pacte Verd Europeu (2019)

Documents nacionals:

- Estratègia espanyola de desenvolupament sostenible (2007)
- Estratègia espanyola de sostenibilitat urbana i local (2009)
- Llibre blanc de sostenibilitat en el planejament urbanístic espanyol (2010)
- Pla d'Acció per a la implementació de l'Agenda 2030 (2018)
- Agenda Urbana espanyola (2019)

Normativa estatal: l'art. 3 LSEst 15 ; Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic

Normativa autonòmica: art. 3 i 9.1 LUC

Sentències rellevants

C) DESENVOLUPAMENT DEL CONCEPTE

Característiques especials dels béns immobles

- Escassetat
- Major idoneïtat
- Valors
- Exposició al risc

Utilització racional/eficient

- Les diferències d'utilització racional i eficient segons medi rural o medi urbà
- Superior pes específic medi urbà
- El medi urbà:
 - Anàlisi de la taca territorial
 - Ús racional del sòl
 - Anàlisi comparativa del sol ocupat per les ciutats: ocupació territori; anàlisi poblacional (absolut i relatiu)
 - Analitzar els efectes en canvi climàtic (en accions territorials i urbanístiques: planificació, gestió, execució)
 - Prioritzar accions de transformació
 - Ciutat compacta
 - Implantació de dotacions
 - Mixtificació usos
 - Densitats adequades
 - Debat sobre les alçades
 - Anàlisi aspectes energètics i de contaminació
 - Autosuficiència energètica
 - Mínim impacte ambiental

Discrecionalitat: Admissió de diferents alternatives que impliquen graus de sostenibilitat diferent

Planejament urbanístic municipal que incentiva la sostenibilitat i l'eficiència

2. PRINCIPI DE FAVOR A L'INTERÈS PÚBLIC O INTERÈS GENERAL

- Significat general

-No es poden adquirir *contra legem* facultats per silenci (arts 11,3 LS15 i 5.2 LUC)

- *In dubio, pro públic*: art 10.1 LUC

3. PRINCIPI DE NO INDEMNITZACIÓ: ARTS. 4.1 i 48 LS15, 6 LUC i 2.C i 27.2 RLUC

4. PRINCIPI DE REPARTIMENT EQUITATIU DE BENEFICIS I CÀRREGUES: ARTS 13.2.c 16.3 LS15, 7 LUC

5. PRINCIPI DE PUBLICITAT I PARTICIPACIÓ: ARTS. ARTs. 4.2, 5f, 9, 25 LS15, 8 i 12LUC

- PUBLICITAT

- PARTICIPACIÓ

- ACCIÓ PÚBLICA

6. ORDENACIÓ DEL SÒL A TRAVÉS DE PLANS: ARTS ARTS 11 a 13 LS15, 11 i 13 LUC

-NATURALESIA REGLAMENTÀRIA DELS PLANS

-LA PROPIETAT ESTÀ SUBJECTE A UN REGIM ESTATUTARI

-LA PLANIFICACIÓ CONCRETA USOS I APROFITAMENTS

- ADQUISICIÓ GRADUAL DE FACULTATS

-PROHIBICIÓ DE RESERVES DE DISPENSACIÓ

-PRINCIPI DE JERARQUIA DE PLANS: art. 13.1 LUC

-PRINCIPI DE COHERÈNCIA DE PLANS: art. 13.2 LUC

II. DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT: ART 9 LUC; ART 24 LSEST

CONCEPTE

1 SUPRESSIÓ BARRERES ARQUITECTÒNIQUES PER A GARANTIR L'ACCESSIBILITAT UNIVERSAL

- Objecte: supòsits sobre els que s'aplica
- Conseqüències

2.- REALITZACIÓ D'ACTUACIONS D'ESTALVI ENERGÈTIC

- Objecte: supòsits sobre els que s'aplica
- Conseqüències

3. PRESERVACIÓ DE ZONES DE RISC: zones de risc i inundables

Normativa urbanística: Art 9.2 LUC Arts 5 i 6 RLUC

Zona de risc: concepte jurídic indeterminat

Riscos geològics; riscos en matèria de seguretat; riscos en matèria d'inundabilitat; etc.

En concret, sobre el risc d'inundació: el RDPH

Graus d'inundabilitat

concepte de "període de retorn" per X anys

zona fluvial o sistema fluvial

zona sistema hídric o zona de policia

zona inundable o zona de flux permanent

Edificacions i usos fora d'ordenació

4. PRESERVACIÓ DE VALORS DEL SÒL: ART. 13.1 I 21.2.a LS15; Art 9.3 LUC

5. EXCLUSIÓ DE TERRENYS AMB PENDENT EXCESSIU: Art. 9.4 LUC Art 7 RLUC

Definició directriu

Vincula planejament

Àmbit Directriu

Mètode de càlcul:

concepte jurídic determinat

interpretació formal ICC

Excepcions

6. PROHIBICIÓ DE PLUSVALUES GENERADES COM A CONSEQÜÈNCIA D'INCENDIS: Art 9.5 LUC; ART. 50 L 43/3003; DA 6ENA LS15

7. MINIMITZACIÓ IMPACTE AMBIENTAL: Art 9.6 LUC; 3.2.f LS15

8. CRITERI DE LA FUNCIONALITAT EN LA DISTRIBUCIÓ DEL TERRITORI: Art 9.7 LUC; ART. 16.1 LHC

TEMA 2.- PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

I. PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC

En general, s'acostuma de destacar el valor dels principis generals, dins el Dret Urbanístic, pel seu caràcter de immutabilitat (relativa), i la seva tasca de contribució a una labor de "fixació" d'un ordenament jurídic dispers (jeràrquicament, territorialment, cronològicament) i convuls; per tant, constitueixen un mecanisme valuósíssim en mans de l'operador jurídic.

Destacarem seguidament aquells que comunament es consideren més importants.

1.- EL PRINCIPI DE SOSTENIBILITAT:

A) CONCEPTE DE SOSTENIBILITAT I DE SOSTENIBILITAT URBANÍSTICA. ANTECEDENTS.

A.1. Significat del principi de sostenibilitat

En general: en dimensió global i ampla, no referida exclusivament al dret urbanístic, el principi de sostenibilitat garanteix que els sistemes biològics es mantinguin diversos i productius amb el transcurs del temps.

Significat en matèria urbanística: sostenibilitat ambiental, econòmica i social.

Si traduïm la sostenibilitat a l'àmbit urbanístic, és aquell principi que fa referència a la preservació dels valors del sòl per a futures generacions, ja que és indispensable per manteniment i preservació dels sistemes.

Cal destacar, però, que en algunes ocasions es parla de sostenibilitat des d'una perspectiva més general i ample, que no fa referència exclusivament a la preservació dels valors del sòl; aquesta referència a la preservació dels valors podria descriure's com "sostenibilitat ambiental"; però alguns tractaments consideren igualment altres aspectes, que defineixen com "sostenibilitat econòmica" (que analitza la rendibilitat econòmica de les execucions previstes) o "sostenibilitat social" (que analitza la cohesió de la població i la seva estabilitat). En aquest sentit, l'art. 3.3 de la LSEst 2015 declara que

"Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los

principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”.

I l'art. 22.6 de la mateixa Llei agrega que les administracions urbanístiques elaboraran periòdicament un informe de seguiment de l'execució urbanística realitzada, en que es considerarà si més no “la *sostenibilidad ambiental y económica*”. I posteriorment, en l'art. 31 es contempla la cooperació entre administracions en el foment de “*la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y territorial*”.

A.2.- Antecedents: A l'anomenat Informe Brundtland (titulat El nostre futur comú, acordat per la Comissió Mundial sobre Medi Ambient i Desenvolupament de Nacions Unides, 1988) s'ha trobat la primera i més reconeguda definició de dret sostenible o sustentable, en referència a aquell que “satisfà les necessitats de la generació present sense comprometre la capacitat de les generacions futures per satisfer les seves pròpies necessitats”.

B) DOCUMENTS, NORMATIVA REGULADORA, JURISPRUDÈNCIA

En el tractament d'aquest principi existeixen multitud de documents elaborats a nivell d'organismes internacionals.

Destaca, en primer lloc, determinats instruments aprovats per l'ONU; a saber:

- Les Directrius Internacionals sobre Planificació Urbana i territorial, aprovades pel Consell de l'ONU de 25 d'abril de 2015, que defineixen la planificació com un procés d'adopció de decisions adreçades a fer realitat uns objectius econòmics, socials, culturals i mediambientals a través del desenvolupament d'estratègies, objectius i planificacions especials, amb l'aplicació d'un conjunt de principis normatius.
- L'Agenda 2030 sobre el Desenvolupament Sostenible aprovada per l'ONU a l'Assemblea General de 25 de setembre de 2015, que enumera un total de 17 objectius a aconseguir en aquest termini, i que qualifica com “OBJECTIUS DE DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE” (ODS), algun dels quals tenen relació directe amb l'urbanisme: com l'objectiu 6 que fa referència a l'aigua i al sanejament; o l'objectiu 7, que fa referència a energia assequible i sostenible; o l'objectiu 10, que fa referència a la reducció d'inequitats; o l'objectiu 11, que fa referència específicament a ciutats i comunitats sostenibles; o l'objectiu 13, que fa referència a l'acció climàtica; o l'objectiu 15, que fa referència a la vida al nostre planeta i vetlla pel manteniment dels ecosistemes. Aquests objectius, i alguns altres que

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

poden tenir una virtualitat més tangencial, s'erigeixen com a pilars importants en la configuració de l'urbanisme modern.

- En desenvolupament d'aquesta Agenda, l'Assemblea General de l'ONU de 22 de desembre de 2016 aprova la Nova Agenda Urbana, que inclou la Declaració de Quito sobre Ciutats i Assentaments Humans Sostenibles per a Tothom i el Pla per a l'Aplicació de la Nova Agenda Urbana. Aquest nou document està destinat a assegurar la consecució dels ODS, en especial el 11è: aconseguir ciutats i assentaments inclusius, segurs, resilents i sostenibles. ¹

Dins la Unió europea, en destaca especialment els següents documents:

- Estratègia Territorial Europea (ETE, 1999) ²: per aquest document, les polítiques de desenvolupament territorial pretenen aconseguir un desenvolupament equilibrat i sostenible del territori de la Unió.
- Carta de Leipzig sobre ciutats europees sostenibles (2007) ³ inclou dos grans eixos de recomanacions:
 - Fer un major ús de de les polítiques integrades de desenvolupament urbà,
 - Prestar especial atenció als barris menys afavorits dins el context global de les ciutats, impulsant actuacions integrades que conjuguen la millora de l'entorn físic, amb l'impuls a la economia i l'ocupació, la cohesió i inserció social i el foment d'un transport urbà eficient i assequible.
- Estratègia Europea 2020 pel creixement i l'ocupació ⁴: té per objecte garantir que la recuperació econòmica de la UE després de la crisi econòmica i financera rebi el suport d'una sèrie de reformes per construir unes bases sòlides per al creixement i la creació d'ocupació a la UE fins al 2020.
- Les ciutats del demà ⁵; reptes, visions i camins a seguir es un document elaborat en el sí de la UE al 2011. Destaca el paper transcendent de les ciutats pel desenvolupament sostenible de la UE.

¹ Podem trobar desenvolupament d'aquestes estratègies, a nivell de Catalunya, a <http://agendaurbanacatalunya.cat>; i a nivell estatal, a <https://www.aue.gob.es>.

² Fruit de la reunió informal de ministres responsables d'ordenació del territori a Potsdam, maig de 1999 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

³ Document resultant de la Trobada Informal de Ministres sobre Desenvolupament Urbà i Cohesió Territorial celebrada a Leipzig els dies 24 i 25 de maig de 2007.

⁴ Aprovada pel Consell d'Europa en sessió de 17 de juny de 2010.

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- La Comunicació Properes Etapes per a un futur europeu sostenible (2016)⁶, que té com objectiu l'integrar plenament els ODS en el marc polític europeu i les prioritats actuals de la Comissió, tot avaluant la situació actual i identificant els principals problemes de sostenibilitat. Considera que les ciutats europees més sostenibles són Estocolm, Viena, Londres, Frankfurt y Hamburg (totes dins la llista de les vuit més sostenibles a nivell mundial). Destaca el paper de les autoritats locals i regionals en l'aplicació de l'Agenda 2030. Afirmar que *“Les ciutats constitueixen el nucli dels actuals desafiaments econòmics, mediambientals i socials. Més del 70% dels ciutadans de la UE viu en zones urbanes i al voltant del 85% del PIB de la UE es genera a les ciutats. Aquestes zones urbanes són el motor de l'economia europea i actuen com a catalitzadors per a solucions innovadores i sostenibles que fomentin la transició cap a una societat resilient i hipocarbònica. No obstant això, també són llocs on els problemes com la desocupació, la segregació, la pobresa i la contaminació són greus.”*
- Pacte d'Amsterdam (2016)⁷ estableix l'Agenda Urbana per a la UE, que constitueix un pas històric cap a una associació més estreta de les ciutats per al desenvolupament de les polítiques nacionals i de la UE.
- Pacte Verd Europeu (2019)⁸ estableix com fer d'Europa el primer continent climàticament neutre en 2050 impulsant l'economia, millorant la salut i la qualitat de vida dels ciutadans, protegint la natura i no deixant ningú enrere. El Pacte incorpora un pla d'acció per impulsar un ús eficient dels recursos mitjançant el pas a una economia neta i circular, restaurar la biodiversitat i reduir la contaminació. El pla descriu les inversions necessàries i les eines de finançament disponibles. Explica com garantir una transició justa i inclusiva.

Si baixem a nivell nacional, per examinar els documents elaborats per les autoritats espanyoles, podem destacar els següents:

- l'Estratègia espanyola de desenvolupament sostenible (EEDS; novembre de 2007)⁹, és un document que té com objectiu garantir la prosperitat

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0739>

⁷ Fruit de la Reunió Informal de Ministres responsables de Desenvolupament Urbà celebrada el 30 de maig del 2016.
[https://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/UE/PACTO_AMSTERDAM/#:~:text=Uni%C3%B3n%20Europea-,El%20Pacto%20de%20Amsterdam%20\(2016\)%20y%20la%20Agenda,Urbana%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea&text=Se%20plantea%20una%20nueva%20forma,interesados%20puedan%20trabajar%20en%20conjunto.](https://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/UE/PACTO_AMSTERDAM/#:~:text=Uni%C3%B3n%20Europea-,El%20Pacto%20de%20Amsterdam%20(2016)%20y%20la%20Agenda,Urbana%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea&text=Se%20plantea%20una%20nueva%20forma,interesados%20puedan%20trabajar%20en%20conjunto.)

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6691

⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/>

econòmica, assegurar la protecció de l'entorn, evitar la degradació del capital natural, fomentar una major cohesió social tenint en compte les tendències demogràfiques actuals i contribuir solidàriament al desenvolupament dels països menys afavorits en nom de la sostenibilitat global.

- L'Estratègia espanyola de sostenibilitat urbana i local (EESUL; 2009) ¹⁰ pretén servir com a marc estratègic -no vinculant- que reculli principis, objectius, directrius i mesures l'aplicació efectiva permeti avançar en la direcció d'una major sostenibilitat urbana i local, sense envair les competències de les diferents administracions. El document comença amb una reflexió sobre la situació urbana del passat recent, mitjançant una descripció de el marc general, seguit d'una anàlisi i diagnòstic detallat en relació a una sèrie d'àmbits o àrees temàtiques que s'han considerat com a prioritaris: el punt de vista territorial i urbà; els instruments urbanístics; les qüestions relacionades amb l'accessibilitat, mobilitat i transport; la gestió i la governança urbana; l'edificació i la rehabilitació; i el canvi climàtic.

- El Llibre Blanc de la sostenibilitat en el planejament urbanístic espanyol (2010) ¹¹ aporta un conjunt argumentat de propostes d'actuació per tal d'assolir una major sostenibilitat en l'àmbit de la planificació urbanística; el document posa en relleu la vinculació que han de guardar el planejament urbanístic i el principi de sostenibilitat. Els plans urbanístics -origen i font del creixement i ordenació de les nostres ciutats-, han de permetre arribar a àmbits urbans respectuosos amb els entorns naturals, models de creixement que busquin l'excel·lència en la reducció del consum energètic i ciutats que promoguin la cohesió social, la igualtat, la innovació i una millor qualitat de vida. En destaco d'aquest document la necessitat de simplificar el sistema de planificació urbanística; en efecte, afirma que *“Para que la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico funcionara de forma coherente sería preciso simplificar el sistema. Una planificación territorial mucho más operativa con determinaciones a corto plazo y otras a largo plazo (Las primeras básicamente de carácter económico relacionadas con los períodos de cada gobierno y con los presupuestos anuales, y las segundas con limitaciones de carácter ambiental) que implicasen la necesidad de revisar sólo determinadas partes del plan dejando el resto sin tocar. Y un planeamiento urbanístico con un sistema de revisión mucho más flexible que el vigente y una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio, así como un sistema de información que permitiera analizar en tiempo real la situación de la ciudad o de los*

¹⁰ <https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-sostenibilidad-urbana-y-local-eesul>

¹¹ <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol>

territorios afectados y proyectar tendencias y escenarios de futuro. Hay que considerar que la redacción de un Plan General en la mayor parte de los casos, puede necesitar, desde el momento en el que se produce la toma de datos (lo que se conoce como información urbanística), hasta que el plan se aprueba, un mínimo de unos cuatro o cinco años. En estas condiciones, los datos de partida en los que se ha basado la redacción del plan en muchos casos ya no coinciden con los reales. A su vez, la planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de puente con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia (que abarque, según los casos, una mancomunidad de municipios, una isla o una región), pues muchos de los problemas e incidencias territoriales que se producen hoy desbordan los límites municipales y deben contextualizarse en una escala más amplia.”

- Pla d'Acció per a la implementació de l'Agenda 2030 ¹², aprovat pel Consell de Ministres de 29 de juny de 2018, pretén impulsar noves polítiques, mesures, governança i mètodes de treball per conduir a l'adopció d'una Estratègia de Desenvolupament Sostenible 2020 - 2030, que representi un projecte de país compartit àmpliament i des d'una visió d'Estat.

- Agenda Urbana espanyola, aprovada pel Consell de Ministres de 22 de febrer de 2019 ¹³, és el full de ruta sobre l'estratègia i les accions a dur a terme fins al 2030, per fer dels nostres pobles i ciutats àmbits de convivència amables, acollidors, saludables i conscienciats. Constitueix un veritable "menú a la carta" perquè tots els actors, públics i privats, que intervenen en les ciutats i que busquen un desenvolupament equitatiu, just i sostenible des dels seus diferents camps d'actuació, puguin elaborar els seus propis Plans d'Acció.

A nivell de normativa estatal cal destacar l'art. 3 LEst 15 (que pren per títol “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” ¹⁴); la

¹²

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

¹³ <https://www.aue.gob.es/>; Igualment hem esmentat abans, a nivell autonòmic, l'Agenda urbana de Catalunya <http://agendaurbanacatalunya.cat>; si bé l'acord per iniciar els treballs per a l'elaboració d'aquesta agenda no s'ha adoptat fins a 30 de novembre de 2021 (DOG 2 de desembre).

¹⁴ Article 3 L515

Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic; i la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica; de les quals farem referència a alguns dels seus preceptes més destacats.

I a nivell de normativa autonòmica cal referir-nos als arts 3 i 9.1 de la LUC ¹⁵; farem seguidament un tractament sintètic i sistemàtic d'aquests documents i normes.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

¹⁵ Article 3 LUC

Concepte de desenvolupament urbanístic sostenible

La joventut d'aquests documents i normativa reguladora ha motivat que la jurisprudència comencés a considerar-la en època molt recent. Podem esmentar com resolucions més significatives la sentència del Tribunal Constitucional 232/2015, de 5 de novembre; o les sentències del TS de 17, 18, y 19 de juny de 2015; 29 de juliol de 2.015 RJ 2015\3710; la núm. 2577/2016, de 12 de desembre (RJ 2016\6169); la núm. 2565/2016, de 7 de desembre (RJ 2016\6160) i la núm. 1428/2018, de 27 de setembre (RJ 2018/4441).

C) DESENVOLUPAMENT DEL CONCEPTE:

A grans trets, el desenvolupament del concepte de sostenibilitat urbanística parteix d'examinar les característiques principals del sòl, element necessari per a l'assentament de la població i les activitats i per garantir el desenvolupament de l'individu i de la societat; en l'anàlisi de les característiques especials dels béns immobles en destaquen d'entrada quatre notes diferenciadores:

- Escassetat: el sòl és un bé escàs i finit, per naturalesa.
- Major idoneïtat: no tots els sòls serveixen a la mateixa finalitat; uns tenen major aptitud per determinats usos i difícilment pot servir-ne a alguns determinats (per les característiques físiques o geològiques)
- Valors: alguns sòls tenen característiques intrínseques que denoten la concurrència de determinats valors naturals (Natura, Flora, fauna, paisatge) culturals (valors artístic, històric, arqueològic) o d'altra naturalesa (explotació de recursos o similars)
- Exposició al risc: el sòl resta exposat a un seguit de riscos naturals i tecnològics, normalment lligats al desenvolupament.

La conclusió primària d'aquests quatre comentaris és que cal preservar el sòl amb valors per tal d'evitar o minimitzar els riscos inherents als mateixos.

1. El desenvolupament urbanístic sostenible es defineix com la utilització racional del territori i el medi ambient i comporta conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures.

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

3. L'exercici de les competències urbanístiques ha de garantir, d'acord amb l'ordenació territorial, l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible.

Article 9.1. LUC Les administracions amb competències en matèria urbanística han de vetllar perquè les determinacions i l'execució del planejament urbanístic permetin assolir, en benefici de la seguretat i el benestar de les persones, uns nivells adequats de qualitat de vida, de sostenibilitat ambiental i de preservació enfront dels riscos naturals i tecnològics.

I tot això ha de ser compatible amb garantir el desenvolupament de la societat a través dels creixements ordenats i sostenibles, els quals han de partir d'una utilització racional i eficient del territori; de forma tal que la sostenibilitat urbanística be pot considerar-se com el mandat de la utilització racional i eficient del sòl.

Evidentment, la utilització racional i eficient del territori es plasma de forma molt diferencial en el medi rural i en el medi urbà; en el medi rural s'apunta a la preservació i millora del sistema de vida tradicional i a la preservació el sòl amb valors a considerar (siguin naturals, tradicionals o siguin culturals); en el medi urbà, en canvi, s'analitza amb cura la transformació de la ciutat i el seu creixement sostenible.

Una anàlisi elemental destaca el superior pes específic del medi urbà; el 56% de la població (2.270 milions) s'ubica a la ciutat (poc més de 1000 àrees urbanes amb població + 500.000); a Europa pot considerar-se entre el 70 i el 80%; a USA, el 85%. Les 660 ciutats de més població alberguen una quarta part de la població mundial i quasi un 60% del PIB mundial ¹⁶. Es calcula que diàriament els moviments migratoris camp a ciutat poden arribar a 5.000.000 de persones; majoritàriament a Àsia, on és recurrent recordar el cas de la ciutat de Shenzhen: fa 30 anys era un nucli rural, que vivia fonamentalment del sector primari (principalment de la pesca) amb una població de 30.000 habitants; avui és una ciutat de 12.000.000 d'habitants i acumula un PIB equivalent a 1/3 de l'espanyol; és considerat el Silicon Valley asiàtic. Amb aquest creixement explosiu comprendreu que no és exagerada la dada que ens dona HANS IBELINGS i que abans hem destacat: la producció de formigó a la Xina a la darrera dècada és superior a la de tota la humanitat els dos darrers segles; (La Vanguardia 31/07/2021).

El pes creixent de les grans massificacions urbanes sembla que sigui el signe dels temps actuals; fins al punt de poder afirmar que si a la Grècia Clàssica existien les anomenades "ciutats-estat", avui podem contemplar estats-ciutat: és a dir, grans conglomeracions urbanes que han engolit diversos centres de població configurant una extensa àrea de població i activitat amb entitat pròpia, que per la seva dimensió i importància funcionen materialment amb més poders que molts estats. Per les seves grans dimensions (en població, en ocupació territorial, en densitat) les ciutats d'avui són *megaciutats*. Alguns experts consideren una vintena de ciutats de gran dimensió seran l'eix del desenvolupament futur (ubicades principalment al continent asiàtic, desplaçant fins i tot el protagonisme de les estructures estatals) ¹⁷.

Per la transcendència d'aquesta transformació urbana en la preservació dels valors, ofereix més tensions l'anàlisi de la sostenibilitat en el

¹⁶ Dades de la www.demographie.fr 2016

¹⁷ Al Fòrum Econòmic de Davos s'ha insistit molt sobre l'anomenada globalització 4.0, amb especial incidència en les ciutats més dinàmiques a nivell mundial. Vid: <https://es.weforum.org/agenda/2019/01/estas-son-las-20-ciudades-mas-dinamicas-del-mundo/>

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

medi urbà, on el debat se centra en els següent dos eixos: l'anàlisi de l'anomenada "taca territorial"; i en l'anàlisi dels aspectes energètics i de contaminació.

Respecte a l'anàlisi de la taca territorial, cal justificar l'ocupació eficient de la part del sòl que resulti necessari per a la satisfacció de les necessitats d'assentament i creixement; en aquesta labor destaquen les següents reflexions:

- La utilització del sòl ha d'estar presidida pel principi de racionalitat, que implica assegurar i justificar adequadament l'ocupació eficient del sòl; podem destacar diverses resolucions de tribunals en aquesta anàlisi:
 - o Sentència del TSJ Madrid núm. 72/2017, de 3 de febrer (RJCA 2017/137): afirma que l'ocupació del sòl ha de ser eficient; i en el cas que analitza es considera que això no queda demostrat, titllant d'insuficient el document del Planejament destinat a motivar-ho (la Memòria del planejament general)
 - o Sentència del TS 1428/2018, de 27 de setembre (RJ 2018/4441): el planejament general ha de justificar i motivar la sostenibilitat del desenvolupament urbà; i anul·la un planejament general per manca d'aquesta justificació
- Resulta d'interès una anàlisi comparativa del sòl ocupat per les grans concentracions urbanes. És la fotografia de l'assentament de la població en el territori, que ens marca el taulell de sortida i ens ensenya les tendències evolutives. Aquestes grans concentracions urbanes les podem analitzar a nivell d'ocupació de territori i a nivell de població que hi habiten (les dades que seguidament es consignen fa referència a les que mostren diferents estudis sobre l'any 2018):
 - A nivell d'ocupació de territori, existeixen 10 Ciutats que ocupen una extensió de més de 5.000 km² (1/6 part de Catalunya, aproximadament) (de les quals 9 s'ubiquen a USA); la taca territorial més extensa correspon a New York, que ocupa 11.642 km² (1/3 de Catalunya, aproximadament). A Europa, la ciutat que consumeix més territori és Moscú, amb 5.310 km². I en referència a Espanya dins el ranking mundial de ciutats més consumidores de territori, Madrid ocupa la posició 85, amb una ocupació de 1.321 km²; i Barcelona la posició 108, amb 1.075 km² (tot això referit a la taca metropolitana).

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- A nivell de població que hi habita, podem fer anàlisis per xifres absolutes (número habitants totals) o per xifres relatives (població per unitat territorial):
 - En xifres absolutes, al nostre Planeta existeixen 12 concentracions urbanes que superen els 20.000.000 d'habitants: la classificació l'encapçala Canton, amb 45,6 milions d'habitants; segueix la Regió de Tokio -dividida en set prefectures, amb més de 44.000.000-; la 12ena es Pekin amb 20.000.000). Entre 10 i 20 milions d'habitants es comptabilitzen 40 concentracions urbanes; de les que destaquen dues megaciutats africanes: El Cairo y Lagos amb població estimada per sobre 18.000.000 cadascuna. Entre nosaltres, l'Àrea Urbana Madrid ocupa la posició 66, amb 6.350.000 habitants; i l'Àrea Urbana de Barcelona la posició 96, amb 4.700.000 habitants
 - En xifres relatives, existeixen 10 Ciutats que superen els 25.000 habitants/km²; dominant la seva ubicació a Àsia; en concret, la ciutat amb més densitat poblacional és Bangladesh, on es comptabilitzen 44.100 habitants/km² (que dóna una ratio de 22,6 m² per habitant). La ciutat espanyola amb superior densitat poblacional és Las Palmas de Gran Canària, que ocupa la posició 382 del ranking amb 7.400 habitants/km²; segueixen en la classificació Bilbao, Màlaga i Múrcia; per sota se situa l'àrea metropolitana de Madrid (posició 624, amb 4.700 habitants/km², que dóna una ratio de 212 m² per habitant); i poc després ve l'àrea metropolitana de Barcelona (posició 656, amb 4.400 habitants/km², que dóna una ratio de 227 m² per habitant).
- Cal analitzar els efectes en el canvi climàtic de tota actuació en matèria territorial i urbanística (sigui planificació, sigui gestió, sigui execució (art. 21 Llei 7/2021)
- Cal prioritzar les operacions de transformació interior i rehabilitació, als efectes d'evitar el consum de sòl que no sigui estrictament necessari; en aquest sentit, l'art. 27 Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic disposa que *“Les mesures que s'adoptin en matèria d'urbanisme i habitatge han d'anar encaminades a un canvi de model urbanístic que prioritzi la rehabilitació del parc d'habitatges....”*

Les tendències de desenvolupament actual preconitzen centrar l'evolució de l'urbanisme, quasi exclusivament, en la transformació dels nuclis existents i evitar el consum de nou territori.

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Existeixen grups de treball, fins i tot dins el sí de la UE, que estan estudiant proposa una moratòria en la construcció de nous edificis; es fonamenten, d'una banda, en l'estancament en el creixement de la població europea; però, d'altra banda, en incentivar la restauració i la rehabilitació, que renova el valor del patrimoni cultural europeu; aquests corrents creuen que l'activitat de la construcció de nous assentaments és la responsable del 40% de l'escalfament global (Hans Ibelings, La Vanguardia 31/07/2021).

L'afectació de l'activitat de nova construcció en la seva transcendència mediambiental s'explica amb una reveladora dada: durant la darrera dècada la producció de formigó a la Xina ha estat superior a la de tota la humanitat en els darrers dos segles (ibídem).

- Cal evitar dispersió territorial: es preferible, doncs la ciutat compacta enfront la ciutat dispersa: en aquest sentit també l'art. 27 Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic manifesta que *"El Govern i les administracions locals han de promoure:... f) El desenvolupament de models compactes d'ocupació del territori i uns usos més eficients i intensius dels terrenys urbanitzats en els ordenaments territorial i urbanístic"*.
- Cal garantir la implantació de dotacions i amb dotacions suficients; un assentament humà requereix elements d'infraestructures que cohesionin el territori i garanteixin una qualitat de vida per la qual cosa cal valorar i justificar la suficiència dels mateixos i la possibilitat de la seva implantació efectiva; i cal posar l'atenció en l'existència i en la suficiència d'aquests elements dotacionals. Com un exemple concret, podem referir les sentències del TS 2577/2016, de 12 de desembre (RJ 2016\6169), 2565/2016, de 7 de desembre (RJ 2016\6160) i 1428/2018, de 27 de setembre (RJ 2018/4441), o la sentència del TSJ de Catalunya 1099/218, de 27 de desembre (RJCA 2018/1748) (confirmada en STS 1394/2020, de 23 d'octubre RJ 2020/4137) que anul·len planejament urbanístic per no acreditar suficientment l'existència de recursos hídrics adequats per al subministrament a nous assentaments. L'esmentada STS 1394/2020 estableix la doctrina que la necessitat d'acreditar la suficiència de recursos hídrics deriva d'allò que disposa l'art. 15.3 de la LSEst2015, i l'absència de justificació determina la nul·litat del planejament.
- Sembla preferible la mixtificació d'usos dins un mateix àmbit: la combinació d'usos i la seva utilització efectiva compleix funció de compactar el model social, evitar la desertització per franges horàries o diàries del territori i redueix les necessitats de

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

mobilitat de la població. Sembla que prospera avui la doctrina de “la ciutat a quinze minuts” (que té l’origen en les investigacions de JANE JACOBS al 1961 i que avui proclama el catedràtic de La Sorbona CARLOS MORENO) que proclama com única garantia d’èxit dels barris i ciutats el foment de la diversitat d’usos. El que el propi Carlos Moreno ho resumeix en sis conceptes: habitar, treballar, aprovisionar, cuidar-se, aprendre i descansar en un radi de 15 minuts. A nivell de jurisprudència, sobre la barreja d’usos en el territori, podem donar compte de la Sentència del TSJ Madrid núm. 72/2017, de 3 de febrer (RJCA 2017/137), que afirma que els usos s’han de combinar de manera funcional i implantar realment, complint una funció social i assegurant un resultat equilibrat.

- Cal treballar per la implantació de sectors amb densitats adequades (ni saturació ni dispersió); existeix una polèmica irresoluble entre densitat excessiva i densitat escassa, les dues proscrites per tribut a la sostenibilitat.

-La ciutat de densitat baixa (anomenada per alguns ciutat dispersa) és qüestionada pel seu consum de sòl y menor sostenibilitat. Es considera un malbaratament de sòl urbà i genera problemes de rendibilitat i d’eficiència de les xarxes: quasi totes resulten més eficients, i econòmicament més assequibles, a partir de determinades densitats. Es el model nord-americà dels anys 50 del segle passat, descrit usualment com el model de ciutat-jardí: pel creixement de la població s’ocupen grans extensions de territori, amb densitats al voltant de 30 hab/ha. (equival a 12 hab per acre); aquest model ve dels estudis d’Unwin i Parker publicats als anys 40 del segle XX; en la seva obra “Nothing Gained by Overcrowding” afirma “vam comprovar, per un llarg procés d’estudis, que inevitablement hi ha una devaluació de cada parcel·la on hi ha més de dotze cases per acre; això provoca que el cost de les carreteres sigui més alt que l’estalvi, en el preu del terreny, excepte on el terreny és extraordinàriament car”. És a dir, tan sols van tenir en consideració el cost de les carreteres en relació al del terreny.

-La ciutat amb densitat excessiva resulta igualment insostenible: produeix una deteriorament de la vida urbana: manca d’habitatge, d’infraestructures i serveis urbans, degradació del medi ambient, falta d’ocupació, pobresa etc. Els grans centres urbans actuals tendeixen a una excessiva densificació, superant en moltes ocasions els 200 habitatges per hectàrea. Dues aportacions creiem d’interès sobre les ciutats densificades:

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- Barcelona es considera generalment una ciutat força densificada: té una densitat mitjana de 72 habitatges/ha; però varia molt segons districtes: 32 habitatges/ha a Sarrià; i 174 habitatges/ha per l'Eixample.
- Les modernes ciutats amb altes densitats tenen una estructura anomenada "polinuclear"; és el cas de Tokio, que es caracteritza per l'existència de diferents nodes de comunicació, normalment ferroviari, que connecten els diferents nuclis; cada estació suposa un focus d'activitat i moviment; i al voltant de les estacions es desenvolupa una àrea d'influència. A mesura que ens allunyem d'aquests focus la densitat baixa: l'alçada dels edificis disminueix, augmenten els habitatges i hi ha menys activitats comercials. Es podrien entendre com a petites ciutats independents interconnectades entre si amb trens. En resum Tòquio és una ciutat de xarxes i nodes.

-Entre els dos excessos cal trobar en cada ciutat la densitat adequada, que és la que permeti generar un entorn favorable per al desenvolupament i atracció de noves activitats, així com mantenir les tradicionals; crear ofertes culturals i lúdiques atractives; rendibilitzar la xarxes; i millorar la cohesió social. Es creu que la densitat òptima per una ciutat se situa entre 6.000 i 10.000 habitants km² (que equival de 3.000 a 5.000 habitatges per Km²; o, el que és el mateix, de 30 a 50 habitatges per hectàrea, si tenim en compte que en els darrers 50 anys la mitjana d'habitants per habitatge s'ha reduït de 5 a 2). El Llibre Verd del Medi Urbà, publicat pel Ministeri de Medi Ambient, al març de 2007, ja assenyalava que densitats per sota dels 40 o 45 habitatges/ha no garanteixen una massa de població que permeti condicions mínimes d'urbanitat.

- A nivell normatiu, cal destacar:

- Sobre densitats mínimes: algunes CCAA han elaborat normativa sobre densitats mínimes als efectes d'impedir desenvolupaments que consumeixin territori en excés: és el cas de Castella i Lleó (30*ha en ciutats de més de 20.000 hab; i 20 si té població inferior); i el País Basc (40*ha, que excepcionalment podria reduir-se a 25). No existeix previsió a la normativa catalana sobre densitat mínima.
- Sobre densitats màximes: La LS76 havia fixat una densitat màxima de 75 habitatges/ha que es podia elevar a 100 per acord de Consell de Ministres. Totes les CCAA

han decidit elevar, excepte Navarra i Castella-Lleó; a Catalunya, l'art. 58.7 LUC, per a sòls urbanitzables, preveu una densitat màxima de 100 habitatges/ha (limitació no aplicable en sòl urbà) ¹⁸.

- Si cal prioritzar operacions de reforma interior, en un model de ciutat compacta i amb densitats adequades, apareix un nou debat que caracteritza l'urbanisme modern: l'alçada de les edificacions. Evidentment, si cal prioritzar les operacions de rehabilitació i reforma interior, alliberant espais per a usos col·lectius, seguint amb un model de ciutat compacta, cal incrementar l'alçada de les edificacions, per moltes crítiques que aquesta tendència generi. Ja és simptomàtic que a nivell de norma legal o reglamentària general no existeix cap precepte que limiti l'alçada de les edificacions (al contrari del que passa, com hem vist, en allò referent a densitats), amb la qual cosa estem davant d'una de les dimensions regulatòries que es deixa en la seva totalitat en mans dels plans d'urbanisme, que s'ha de decidir amb amplies marges de discrecionalitat. Impressiona, no obstant, que la tècnica actual permet alçar les edificacions de forma descomunal, fins al punt que ja no es parla de gratacels, sinó de kilocels ¹⁹.

Respecte l'anàlisi especial dels aspectes energètics i de contaminació, destacarem el mandat de la tendència a l'autosuficiència energètica i al mínim impacte ambiental:

- autosuficiència energètica: de nou l'art. 27 de la Llei 16/2017, del canvi climàtic, en referència a les noves àrees residencials, disposa que han de "*reduir la demanda energètica, ésser eficients en el disseny dels sistemes que cobreixen la demanda energètica, [i] aprofitar els recursos energètics locals*". En els nous desenvolupaments urbanístics es garantirà "*la provisió energètica amb fonts d'energia cent per cent renovables, sia per connexió a la xarxa de consum sia facilitant l'autoconsum o, si escau, construint xarxes tancades*". I sobre els sectors existents es promouran polítiques actives de rehabilitació energètica per a la millora de l'estalvi i l'eficiència. ²⁰

¹⁸ Pot examinar-se esquema de densitats màximes per CCAA <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n52/ablop.html>

¹⁹ En l'actualitat, l'edifici de més alçada existent té 828 m (163 plantes): és el Burj Khalifa, a Dubai. Però està en període de finalització la Torre Yeda (Aràbia Saudí) que arribarà 1000 m d'alçada; la seva construcció es va iniciar al 2013, però es va paraitzar al 2018 per problemes de manca de recursos financers; sembla prevista la seva finalització en breu. I està en projecte la construcció de l'edifici Sky Mile Tower a Tokio (en terrenys guanyats al mar) que arribarà a 1.700 m d'alçada i seria ocupat per 55.000 persones; la seva finalització és prevista pel 2045.

²⁰ La Unió Europea té normativa pròpia sobre eficiència energètica d'edificacions (Directiva 2018/844 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2018; i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha condemnat Espanya per haver-la incomplert en allò que respecta a les normes sobre la instal·lació de dispositius de mesurament individuals de consum de calefacció, refrigeració i aigua calenta en edificis: veure notes de premsa <https://amp-expansion-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.expansion.com/juridico/sentencias/2020/12/10/5fd1f24fe5fdea84138b45d5.html>

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- anàlisi del mínim impacte ambiental: les noves àrees residencials han de “*promoure l'ús de materials de construcció de baix impacte ambiental i compensar les emissions de diòxid de carboni derivat de l'impacte energètic dels edificis amb parcs de generació a partir de fonts renovables*” (ibídem). Ens remetem a la documentació ambiental i al procediment per a la seva aprovació, en referència a l'elaboració dels plans d'urbanisme, on es tractarà el tema extensament.

No cal, no obstant, oblidar que els anàlisis de sostenibilitat ambiental venen marcats per altes dosis de discrecionalitat, amb tot allò que comporta; en efecte, sempre apareixeran en l'anàlisi la possibilitat d'implantar diverses alternatives, unes més sostenibles que altres, però totes en principi admissibles i justificables. En definitiva, l'urbanisme sostenible admet diferents alternatives de l'anàlisi urbanístic del territori; i ni els principis bàsics ni els mandats generals garanteixen un determinat nivell de sostenibilitat; de forma que l'alternativa triada en un moment determinat pot evolucionar o involucionar en el futur. Així es considera que l'art. 45 CE (dret al gaudi d'un medi ambient adequat pel desenvolupament de la persona) no garantitza la no regressió o la no involució; per tant, hem d'admetre modificacions normatives (el planejament és norma) regressives o involutives si respecten jerarquia superior i si la mesura està justificada (STC 232/2015). Ho desenvoluparem un xic més endavant, al tractar la situació de sòl rural reglat.

Tancarem el tema donant compte de que algun planejament urbanístic municipal incentiva la sostenibilitat i l'eficiència energètica reconeixent a determinades edificacions que aconsegueixin amb aquests requeriments el dret a aprofitaments superiors. És el cas de Burgos, que té en tràmit modificacions de planejament general (abril de 2021) en que es contemplen dues mesures: per aquelles promocions que implementin energies renovables podran aprofitar una major edificabilitat en els vols de les terrasses (sempre que les dimensions del carrer ho permetin); i si les noves edificacions o reformes apliquen estàndards tipus passivhaus (estàndard per a la construcció d'habitatges originat a partir d'una conservació) gaudiran del dret a un major aprofitament en trasters i amb determinades avantatges en la façana.

2.- PRINCIPI DE FAVOR A L'INTERÈS PÚBLIC O INTERÈS GENERAL

Significat general: resulta un principi essencial en tota societat moderna que en cas de conflicte entre interès de la col·lectivitat i l'interès o interessos individuals aquests han de cedir; i, en el camp de l'urbanisme, ho afirma expressament l'art. 3.1 LSEst 2015: “*Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del*

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”.

Aquest principi general té múltiples manifestacions concretes; en destacarem dues: la regulació del silenci positiu en matèria de llicències si no és contrari a ordenament urbanístic; i les regles d'interpretació davant de preceptes contradictoris en matèria urbanística.

En matèria de silenci, és regla bàsica la que afirma que no es poden adquirir contra legem facultats per silenci administratiu (arts. 11.3 LS15 i 5.2 LUC)

Aquests preceptes disposen:

art. 11.3 LS15: *“En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*

art. 5.2 LUC *”En cap cas no es poden considerar adquirides per silenci administratiu facultats urbanístiques que contravinguin a aquesta Llei o al planejament urbanístic”.*

La jurisprudència del TS, en sentència de 28 de gener de 2009 (BOE 30.3.09) havia considerat que el precepte autonòmic és admissible en la mesura que existeix regulació bàsica a Llei de l'Estat (existia precepte idèntic a norma estatal anterior: art. 9.7 del Text Refós de 2008); però la sentència del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de desembre en fa una anàlisi més aprofundida; podem resumir aquesta resolució del TC de la següent forma:

- El títol competencial de l'art. 149.1.18 dona competència a l'Estat per establir regles generals en el funcionament del silenci administratiu. Per tant, afectant a un sector concret o una matèria concreta (per exemple ordenació del territori i urbanisme) l'Estat pot establir *“una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa”*; per tant és constitucional la regulació que feia l'art. 9.7 de la LS 2008.
- Però no dona competències per establir regles especials en cassos concrets si no apel·la a un títol competencial diferent. En el cas s'examinava l'art. 9.8 de la LS2008, que establia regles especials per a cassos concrets; així, aquest precepte analitzat considerava el silenci negatiu per:
 - “a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*

- b) *Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*
- c) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*
- d) *La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.”*

Y el TC considera inconstitucional els apartats a (excepte en allò referent a moviments de terra i explanacions) i d en la seva totalitat; i considera la constitucionalitat del b i el c si s'interpreten conforme a la sentència. La raó és que les regles especials han de justificar-se en una competència estatal que li doni cobertura; i s'entén que dona cobertura a la regulació estatal:

- La competència en matèria de medi ambient del 149.1.23 en referència al silenci en llicències per a moviments de terra i explanacions per la necessitat de preservar el medi rural.
- Respecte de les orbes d'edificació i cases prefabricades (apartats b i c), la competència de l'Estat ha estat exercida a través de la Llei d'Ordenació de l'Edificació (Llei 38/1999), que estableix uns requisits bàsics de l'edificació destinats a garantir seguretat i benestar de les persones i protecció del medi ambient (agafa cobertura dels apartats 16, 21 i 23 de l'art. 149.1); però la regulació de l'estat s'aplicarà només quan les activitats es duguin a terme en el medi rural.

En fi, resulta d'interès destacar que aquesta configuració complexa (per dir-ho d'alguna forma) del silenci administratiu en matèria d'urbanisme té un especial significat, si es considera que en l'urbanisme la tècnica del silenci administratiu és dels camps on es produeix amb més freqüència; així ho destaca l'informe sobre la justícia administrativa 2020: “*El silencio administrativo llega a cotas excesivamente elevadas en tres sectores, a saber: actividad sindical, extranjería y urbanismo*”²¹.

I en allò referent a la interpretació de preceptes contradictoris en matèria urbanística, l'art. 10.1 de la LUC conté una regla que va més enllà de les generals que proclama l'art. 3 del Codi Civil i que és també una manifestació de la preferència de l'interès general: en cas de conflicte entre planejament del mateix rang normatiu que faci referència a l'aprofitament, s'estarà al menor aprofitament privatiu i al major aprofitament col·lectiu; podríem dir que assenta el principi, in dubio pro públic; en concret, afirma l'art. 10.1 que “*Els dubtes en la interpretació del planejament urbanístic produïts per imprecisions o per contradiccions entre documents del mateix rang normatiu es resolen atenent els criteris*

²¹ https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2020/09/Informe_CIJA_2020_WEB_2.pdf p 192

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

de menor edificabilitat, de major dotació per a espais públics i de major protecció ambiental i aplicant el principi general d'interpretació integrada de les normes”.

L'art. 10.1 conté una altra regla d'interpretació de normativa urbanística contradictòria que, sent important, no té cap relació amb la protecció de l'interès col·lectiu; en efecte, contempla, a més, que en cas de contradiccions internes entre un mateix planejament, que no pugui ésser resolt atenent els criteris generals determinats per l'ordenament jurídic, preval el que estableixi la documentació escrita, *“llevat que el conflicte es refereixi a quantificació de superfícies de sòl, supòsit en el qual cal atènyer-se a la superfície real”.*

3.- PRINCIPI DE NO INDEMNITZACIÓ: ARTS. 4.1 I 48 LS15, 6 LUC i 2.C i 27.2 RLUC

Tractarem en extens més endavant aquest principi fonamental del dret urbanístic que parteix de considerar que l'ordenació dels immobles que efectua l'urbanisme delimita el contingut de la propietat immobiliària; ni limita ni sacrifica cap dret preexistent, i, per tant, per regla general, l'ordenació del sòl no dóna dret a indemnització. Així ho contempla l'art. 4.1 de la LSEst 2015 i l'art. 6 de la LUC:

Art. 4.1. LSEst 2015: La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

*Art. 6 LUC: Inexistència del dret a exigir indemnització per l'ordenació urbanística de terrenys i construccions
L'ordenació urbanística de l'ús dels terrenys i de les construccions, en tant que implica meres limitacions i deures que defineixen el contingut urbanístic de la propietat, no confereix a les persones propietàries el dret a exigir indemnització, excepte en els supòsits expressament establerts per aquesta llei i per la legislació aplicable en matèria de sòl.*

Es regulen determinades, no obstant, algunes excepcions a aquest principi general, en totes les quals, per existir el sacrifici d'un dret individual, sí existirà dret a la seva indemnització; es contemplen a l'art. 48 de la LSEst 2015 i seran objecte de tractament extens més endavant.

4.- PRINCIPI DE REPARTIMENT EQUITATIU DE BENEFICIS I CÀRREGUES: ARTS. 13.2.c 16.3 LS15, 7 LUC

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Serà un principi general que es tractarà amb extensió quan es contempli els drets dels propietaris i propietàries en sòl urbà i urbanitzable; i més extensament quan s'expliquin els temes de gestió i execució urbanística. I significa l'aplicació a l'execució urbanística dels principis materials de justícia distributiva: els beneficis i càrregues derivades del planejament han de ser objecte de distribució justa i equitativa entre els propietaris i propietàries afectats, de forma que el resultat patrimonial per cadascun d'ells sigui equitatiu (Sentència del TS de 11 de novembre de 2015 RJ 2015\6228)

Serveixi només a nivell introductori la simple lectura dels següents preceptes legals:

- Art. 13.2 LSEst *En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguiente*
.....
c) *El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación*
- Art. 16.3 LSEst *Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*
- Article 7 LUC
Repartiment equitatiu de beneficis i càrregues
Es reconeix i es garanteix, en el si de cadascun dels àmbits d'actuació urbanística, el principi del repartiment equitatiu entre totes les persones propietàries afectades, en proporció a llurs aportacions, dels beneficis i les càrregues derivats del planejament urbanístic.

Clar que l'aplicació efectiva del principi requereix prèviament de la delimitació d'una àrea territorial que es prendrà de base per al repartiment; als quals efectes cal distingir els polígons i els sectors. Són unitats territorials amb significat urbanístic que seran definides més endavant; però als efectes de poder entendre el principi anticipem que el

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

sector serà l'àmbit territorial d'un planejament derivat i el polígon serà l'àmbit territorial (igual o inferior al sector) que es delimita als efectes de la gestió i execució urbanística autònoma i integrada.

El principi d'equilibri, quant a beneficis i càrregues, s'aplica en principi entre els polígons d'un mateix sector (no entre sols ubicats entre sectors diferents), permetent un repartiment equitatiu de les càrregues i beneficis. En aquest sentit, l'art. 123 del RLUC concreta l'equilibri fixant que no es poden produir diferències relatives superiors al 15% en la valoració conjunta dels aprofitaments i les càrregues urbanístiques que corresponguin a cadascun dels polígons, en relació amb la valoració dels aprofitaments i les càrregues urbanístiques del conjunt del sector (STSJ de Catalunya, Secc. 3^a, de 6-5-2004 [JUR 2004, 194143]). L'art. 123.2 del reglament estableix les regles per compensar les diferències que puguin existir entre els polígons.

Però la sentència del TSJ Catalunya núm. 75/2017, de 16 febrer (RJCA 2017\321) matisa l'exclusiva aplicació del principi d'equilibri només dins un mateix sector, afirmant que en aquelles actuacions que obeeixin a una lògica unitària o de conjunt, malgrat que es configurin com a sectors diferents, realment formen un sector únic (la divisió en diferents sectors resulta artificial), i per tant igualment caldria considerar el dret a l'equilibri entre diferents sectors en tals cassos:

“Admitir que Sectores relativamente homogéneos puedan, libremente y sin más, contener grados de carga/beneficio absolutamente dispares, sería tanto como invertir al planeamiento urbanístico de la condición de fuente legítima de desigualdad..

...del hecho de que el TRLU sólo regule con cierto detalle la homogeneidad poligonal en sede intrasectorial, no cabrá inferir que el principio de equidistribución -que podremos ver en el frontispicio del propio TRLU (art. 7)-, no deba inspirar las decisiones directa o mediatamente atributivas de beneficios y cargas en todos los estadios y niveles de la actividad urbanística.”

5.- PRINCIPI DE PUBLICITAT I PARTICIPACIÓ: Arts. 70.ter (apartats 2 i 3) LBRL; 4.2, 5e, 9, 25 LS15, 8 i 12LUC

Entenem suficient, en aquest tema introductor, amb una breu referència als preceptes normatius que contemplen aquests principis:

- PUBLICITAT: Els instruments de planejament i de gestió són públics i s'han de poder consultar fins i tot en mitjans telemàtics (art. 70.ter apartats 1 i 2 LBRL). Pot examinar-se el desenvolupament d'aquesta obligació als arts 16 a 20 RLUC.

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

-PARTICIPACIÓ: el principi general de participació ciutadana, referit en general a les entitats locals, ve regulat a l'art. 70.bis de la LBRL. I, en matèria de planejament urbanístic, els particulars tenen dret a intervenir en el procediment de tramitació del planejament, exercint la iniciativa (amb excepcions) i efectuant al·legacions en tràmit d'informació pública. Pot examinar-se el desenvolupament d'aquest principi als arts 21 a 24 RLUC.

Sobre el tema de participació, la STC 28/2017, de 16 de febrer, declara que la participació pública persegueix una doble finalitat: conèixer els interessos de la ciutadania y permetre la participació ciutadana en el procés de presa de decisions. Per això, el planificador ha de disposar de les al·legacions al moment de prendre la decisió sobre les diferents opcions urbanístiques; per la qual cosa és contrari a la CE excloure una segona informació pública en determinats casos de modificacions substancials (i anul·la art. 36.2.a del Decret Legislatiu 1/2004 de Castella La Manxa).

- ACCIÓ PÚBLICA: arts. 5.f i 62 LS15 i 12 LUC, que significa que qualsevol persona amb capacitat pot exercir accions en defensa de la legalitat urbanística sense precisar de cap aptitud legitimadora. Això significa que qualsevol pot interposar recursos contra actes de contingut urbanístic; i, a més, formular denúncies davant d'accions que signifiquin incompliments de la legalitat urbanística, amb dret a la tramitació i resolució de la petició, com comentarem abastament al tractar la protecció de la legalitat urbanística.

Segons la jurisprudència constitucional, la regulació de la legitimació en seu jurisdiccional pertany a la matèria processal, que és competència exclusiva del legislador de l'Estat; i per tant és la Llei estatal la única que pot configurar el règim d'acció pública; així raona la STC 15/2021, de 28 de gener (que anul·la per inconstitucional una llei basca que incorporava el règim d'acció pública en matèria de medi ambient):

La legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a); 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b), y 65/2020, de 18 de junio, FJ 16 B)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 80/2018, FJ 5 a)]... en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «La Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una Ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6)...

«un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)].

6.- ORDENACIÓ DEL SÒL A TRAVÉS DE PLANS : ARTS 11 a 13 LS15, ARTS 11 i 13 LUC

La determinació de les facultats inherents a tota i cada part del sòl s'efectua a través dels plans d'urbanisme, els quals tenen naturalesa reglamentària. Això ens fa incidir en algunes afirmacions de gran contingut doctrinal i que en aquest moment introductorí aspirem tant sols a deixar-ne petites mostres:

- NATURALESA REGLAMENTÀRIA DELS PLANS: a través de reglaments es regula el contingut exacte de qualsevol propietat immobiliària. Es desenvoluparà en extens més endavant.

- LA PROPIETAT ESTÀ SUBJECTE A UN REGIM ESTATUTARI: art 11 LSEst 2015: que dissocia el moment de la definició del dret del moment de la seva patrimonialització. El planejament concreta aprofitaments (usos i edificabilitat); malgrat que els drets es van patrimonialitzant de forma gradual (principi que igualment desenvoluparem més endavant)

- LA PLANIFICACIÓ CONCRETA USOS I APROFITAMENTS

- L'EDIFICABILITAT NO ES PATRIMONIALITZA FINS EL SEU EXERCICI: per tant podríem dir que el regim jurídic es configura al planejament però es patrimonialitza de forma diferida quan s'executa l'edificació; la jurisprudència i la doctrina parlen sovint de l'adquisició gradual de facultats, a mesura que es van complint els deures urbanístics.

- PROHIBICIÓ DE RESERVES DE DISPENSACIÓ: és conseqüència de la seva naturalesa normativa (inderogabilitat singular dels reglaments), i regula l'art. 11 LUC

Article 11

Nul·litat de les reserves de dispensació

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Són nul·les de ple dret les reserves de dispensació contingudes en els plans urbanístics i les ordenances urbanístiques municipals, i també les que concedeixin les administracions públiques al marge d'aquests plans i ordenances.

- PRINCIPI DE JERARQUIA DE PLANS: art. 13.1 LUC

És un principi referit a l'art. 13.1 de la LUC, que disposa:

“El principi de jerarquia normativa informa i ordena les relacions entre els diversos instruments de planejament urbanístic en els termes que regula aquesta llei. Els instruments de gestió urbanística no poden vulnerar les determinacions del planejament urbanístic”. (Precepte redactat conforme la modificació operada en virtut de la Llei 3/2012, del 22 de febrer).

La jerarquia entre plans, i respecte de la normativa superior, té el mateix significat que jerarquia inter-reglamentària: la infracció del principi comporta nul·litat (STSJ Cat 22.4.2005)

Però respecte dels plans d'urbanisme es prediquen determinades característiques especials:

- característica normal: jerarquia en funció de l'autoritat que els aprova.

- característica especial: jerarquia de continguts malgrat que l'autoritat que aprova dos plans pugui ser la mateixa, i el procediment substancialment idèntic, pot haver-hi jerarquia d'un respecte de l'altre (en règim normal, el planejament general i el derivat tenen procediments de tramitació similars i malgrat això existeix jerarquia del general sobre el derivat).

- existeixen supòsits especials en que s'admet que instruments de jerarquia inferior alterin contingut de planejament de jerarquia superior:

- quan estigui normativament previst (a la llei, al reglament, o al propi planejament de jerarquia superior); així, per exemple, es reconeix certa autonomia als avui anomenats plans especials de desenvolupament: art. 67.3 LUC: *“Els plans especials urbanístics de desenvolupament no previstos expressament en el planejament territorial o en el planejament urbanístic general no poden substituir en cap cas el pla d'ordenació urbanística municipal en la seva funció d'ordenació integral del territori, per la qual cosa no poden alterar la classificació del sòl ni poden modificar els elements fonamentals de l'estructura general definits per aquest planejament; en canvi poden alterar altres determinacions del planejament urbanístic general i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per a assolir la finalitat que els justifica”*

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- quan no es desvirtuïn les determinacions del planejament superior i les previsions siguin lògiques i raonables (STSJ Cat 14.6.2004).

- Un altre cas tindria cobertura sota la teoria del contingut no reservat: per exemple, la delimitació de polígons o unitats d'actuació: es pot fer en planejament, o fora del planejament (en aquest cas modificant les determinacions del planejament): art. 118.4 LUC: *“La delimitació de polígons d'actuació urbanística inclosos en un sector de planejament es pot efectuar per mitjà de les figures del planejament urbanístic general o derivat, o bé subjectant-se als tràmits fixats per l'article 119”*

- PRINCIPI DE COHERÈNCIA DE PLANS: art. 13.2 LUC

És un principi referit a l'art. 13.2 de la LUC, que disposa:

“Els plans urbanístics han d'ésser coherents amb les determinacions del pla territorial general i dels plans territorials parcials i sectorials i facilitar-ne l'acompliment.”

II.- DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT : ART 9 LUC; ARTS 24 (ap 4 i 5) LSEST

Les directrius de planejament són un conjunt de regles legals d'aplicació directa, i vinculants pel planejament. S'enumeren bàsicament a l'art. 9 LUC i les examinem seguidament.

A la vegada, la LSEst2015 introdueix determinades regles de directa aplicació que malgrat no ser qualificades formalment com a *“directrius de planejament”* tenen la mateixa consideració, en la mesura que configuren una sèrie de regles vinculants pel planejament.

1- SUPRESSIÓ BARRERES ARQUITECTÒNIQUES PER A GARANTIR L'ACCESSIBILITAT UNIVERSAL (Art. 24.4 LSEst)

La LSEst2015 conté un precepte adreçat a aquelles obres que tenen per objecte el garantiment de l'accessibilitat universal i que requereixin de l'ocupació d'espais lliures o de domini públic, o espais comunitaris (com vestíbuls, replans, sobrecobertes, voladissos i porxos); sempre que:

- no sigui viable (tècnicament o econòmica) una altra solució.
- si s'ocupen béns de domini públic, que quedi garantida la funcionalitat del sistema.

La conseqüència de la previsió és que serà possible l'execució de l'obra, tant des del punt de vista de la legalitat urbanística com des del punt de vista de la legalitat general de l'ús; en efecte:

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- Des del punt de vista de la legalitat urbanística, caldrà atorgar la llicència corresponent encara que l'obra no sigui conforme a planejament; i l'espai ocupat per l'obra que garanteix l'accessibilitat universal no computarà ni als efectes d'edificabilitat, ni d'ocupació, ni de separació a l'indiar. Cas, però, de ser un bé amb protecció cultural, es requerirà d'informe favorable de l'òrgan encarregat de la conservació; i es cercaran les solucions innovadores que permetin compatibilitzar l'execució de l'obra i la preservació del bé (art. 24.6 LSESt2015)

- Des del punt de vista de la legalitat general de l'ús:
 - o Si s'ocupa un bé de l'Ajuntament que atorga la llicència, l'acord de concessió implicarà l'atorgament del dret a ús mentre perduri l'edificació; podrà implicar igualment la desafectació del bé i alienació posterior. Aquesta previsió planteja tres problemes que la redacció del precepte no resol: si la cessió del bé ha de ser gratuïta (res sembla justificar la gratuïtat de la cessió); si la desafectació del bé és discrecional (igualment res apunta a una resposta afirmativa, i caldria apostar a la desafectació quan la cessió s'albira de llarga durada); i si l'alienació un cop desafectat el bé ha de ser gratuïta o onerosa (tot semblaria apuntar per regla general a l'onerositat; amb les excepcions que contempla la legislació de patrimoni en que s'admeten les alienacions gratuïtes)
 - o Si s'ocupa un bé d'una altra administració, els Ajuntaments podran demanar a l'Administració titular la cessió d'ús o desafectació. En aquests cas, a banda dels tres dubtes anteriors, s'afegeix si l'Administració titular ve obligada a acordar la cessió i, en el seu cas, la desafectació i alienació; tot apunta a que estarem en presència d'una decisió obligada (reglada) si es donen els requisits objectius descrits.
 - o Si s'ocupa un element comú d'una propietat dividida horitzontalment (vestíbuls, replans, sobrecobertes, voladissos, porxos o similars), serà d'aplicació la normativa civil que regula la propietat horitzontal ²² (no existeix cap previsió, apart de la possibilitat d'ocupar l'espai, en la LSEst 2015).

La llei autonòmica no disposa de precepte similar; això no obstant, l'art. 108.2 de la LUC permet autoritzar obres de supressió de barreres arquitectòniques fins i tot en edificacions considerades en règim de fora

²² Art. 10 Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal; art. 553 (diferents apartats) del Codi Civil de Catalunya.

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

d'ordenació; per tant, amb més raó, podran autoritzar-se aquestes obres en edificis en règim urbanístic ordinari.

2.- REALITZACIÓ D'ACTUACIONS D'ESTALVI ENERGÈTIC (Art. 24.5 LSEst); arts 9.2.bis LUC

La LSEst2015 conté un altre precepte adreçat a aquelles obres que tenen per objecte determinades execucions que comporten important estalvi energètic. Cal convenir que la redacció del precepte és poc afortunada, ja que:

- En principi, es refereix a *“espacios que requieran la realización de obras”*; el verb utilitzat sembla voler dir que estem en presència d'obres necessàries, cosa la qual no té cap sentit, ja que les mesures d'estalvi energètic acostumen a ser sempre compatibles amb altres de menys o molta menys eficiència energètica igualment admissibles des de l'aspecte normatiu. Per tant, entenem que el precepte és d'aplicació a tota obra (sigui obra nova o de reforma) on es plantegin determinades mesures d'estalvi energètic.
- Les mesures d'estalvi energètic han de reunir dos requisits acumulatius:
 - o D'una banda, han de reduir un mínim d'un 30% la demanda energètica anual de calefacció o refrigeració.
 - o D'altra banda, han de consistir en una de les quatre obres llistades al precepte:
 - a) *La instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.*
 - b) *La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.*
 - c) *La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.*
 - d) *La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.*

La conseqüència de la previsió serà la mateixa que abans hem contemplat per a les obres d'accessibilitat: serà possible l'execució de l'obra, tant

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

des del punt de vista de la legalitat urbanística com des del punt de vista de la legalitat general de l'ús; en efecte:

- Des del punt de vista de la legalitat urbanística, caldrà atorgar la llicència corresponent encara que l'obra no sigui conforme a planejament; i l'espai ocupat per l'obra que garanteix l'estalvi energètic no computarà ni als efectes d'edificabilitat, ni d'ocupació, ni de separació a llindars. Amb la mateixa previsió de compatibilitzar l'execució de l'obra amb la protecció patrimonial quan estem en presència de béns catalogats.
- Des del punt de vista de la legalitat general de l'ús:
 - o Si s'ocupa un bé de l'Ajuntament que atorga la llicència, l'acord de concessió implicarà l'atorgament del dret a ús mentre perduri l'edificació; podrà implicar igualment la desafectació del bé i alienació posterior.
 - o Si s'ocupa un bé d'una altra administració, els Ajuntaments podran demanar a l'Administració titular la cessió d'ús o desafectació.
 - o Si s'ocupa un element comú d'una propietat dividida horitzontalment (especialment sobrecobertes, voladissos, porxos o similars), serà d'aplicació la normativa civil que regula la propietat horitzontal ²³ (no existeix cap previsió, apart de la possibilitat d'ocupar l'espai, en la LSEst 2015).

L'art. 9.2.bis de la LUC (redactat per la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic) incorpora un precepte similar, però adreçat al planejament derivat; disposa que:

“en actuacions de rehabilitació edificatòria en el medi urbà a què fa referència la disposició addicional cinquena ²⁴, el planejament urbanístic derivat pot autoritzar justificadament previsions de cossos edificats adossats a les edificacions existents, amb l'objectiu de reduir la demanda energètica anual destinada a la calefacció o la refrigeració de l'edifici o millores de l'habitabilitat. Aquestes construccions poden comportar l'autorització per a ocupar, mentre subsisteixi l'edificació, sòls reservats a sistemes urbanístics o terrenys privats inedificables que siguin indispensables”.

²³ Art. 17 Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal; art. 553-25-2-c del Codi Civil de Catalunya.

²⁴ Segons la DA es consideren com a tals aquelles que “tenen per objecte executar obres d'intervenció sobre edificis existents, les seves instal·lacions i espais comuns per conservar-los en les condicions exigides per les lleis perquè serveixin de suport a l'ús corresponent, per obtenir millores d'interès general per motius turístics o culturals o per millorar la qualitat i la sostenibilitat del medi urbà, sempre que requereixin l'elaboració d'un projecte tècnic d'acord amb la legislació d'ordenació de l'edificació”

Destaca que és un precepte destinat al planejament derivat, el qual pot autoritzar cossos edificatoris addicionals (sense límit quantitatiu) sempre que estenguin destinats a instal·lacions que redueixin demanda energètica (sense mínim quantitatiu); amb la càrrega, això sí, de justificar adequadament la permissió.

I l'art. 9.bis de la LUC afegeix:

“Normes d'aplicació directa sobre instal·lacions per a l'aprofitament de l'energia solar i la rehabilitació d'edificacions.

1. S'admet la implantació de les instal·lacions per a l'aprofitament de l'energia solar mitjançant captadors solars tèrmics o panells fotovoltaics, sense necessitat de modificar el planejament urbanístic, en els casos següents:

a) Sobre la coberta de les edificacions i altres construccions auxiliars d'aquestes, incloses les pèrgoles dels aparcaments de vehicles, quan les instal·lacions no superin el metre d'alçada des de la coberta plana o, en cas de coberta inclinada, quan els captadors o els panells s'hi ubiquin adossats en paral·lel.

b) Als espais de les parcel·les en sòl urbà, no ocupats per les edificacions i altres construccions auxiliars d'aquestes, quan les instal·lacions es destinin a reduir la demanda energètica de l'edificació i no superin el metre d'alçada des de la rasant del sòl ni comportin una ocupació de la parcel·la superior al 25% de la seva superfície no edificable.

2. Els projectes d'obres per a la rehabilitació d'edificacions preexistents poden comportar l'autorització per ocupar, mentre subsisteixi l'edificació, sòls reservats a sistemes urbanístics o terrenys privats inedificables que siguin indispensables per instal·lar ascensors o altres elements relacionats amb l'accessibilitat de les persones, o per a reduir com a mínim el 30% de la demanda energètica anual destinada a la calefacció o la refrigeració de l'edifici d'acord amb el que estableix la legislació en matèria de sòl, sempre que:

a) Sigui inviable tècnicament o econòmicament qualsevol altra solució.

b) No es perjudiqui sensiblement la funcionalitat del sistema urbanístic afectat o les condicions de ventilació, assolellament i vistes de les edificacions veïnes.

En aquests supòsits no és necessària la modificació del planejament urbanístic.

3. En els casos als quals fan referència els apartats 1 i 2, els espais ocupats per les instal·lacions esmentades no computen a efectes d'aplicar les determinacions dels plans urbanístics que regulen l'edificació de la parcel·la que puguin impedir la seva implantació. Així mateix, en els casos als quals fa referència l'apartat 2 bis, els espais ocupats pels elements esmentats no

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

computen a efectes de considerar un eventual increment de sostre ni d'ocupació de la parcel·la, ni cal reposar la superfície de sòl de sistema que pugui restar afectada per aquesta mesura.

4. No són aplicables les normes d'aplicació directa que estableix aquest article quan siguin incompatibles amb les normes de protecció del patrimoni cultural o urbanístiques.”

Aquest precepte ja no requereix de planejament previ, i conté normes directament aplicables, en consonància i desenvolupant l'art. 24.5 de la Llei Estatal.

3.- PRESERVACIÓ DE ZONES DE RISC; EN ESPECIAL EL RISC D'INUNDACIÓ: Art. 9.2 LUC

La normativa urbanística contempla com directriu de planejament impediments més o menys radicals per a realitzar usos urbanístics en zones de riscos; l'art 9.2 de la LUC i l'art. 5 del seu Reglament es refereixen en general a les zones de risc ²⁵. Com a directiva de planejament s'estableix la prohibició d'urbanitzar i edificar “en zones de risc per a la seguretat i el benestar de les persones”; i en conseqüència els tribunals poden anul·lar el planejament en que no es respecti aquesta limitació ²⁶.

En general, podem considerar el concepte de “zona de risc” com un concepte jurídic indeterminat; ja que existeixen riscos de diferent naturalesa; l'art. 20.1.c de la LSEst2015 (en la redacció donada per la llei 7/2020, de 21 de maig) intenta fer-ne una descripció dels que obligatòriament cal analitzar en les actuacions territorials i urbanístiques; considera els següents:

- a) Riesgos derivados de Los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.*
- b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.*

²⁵ 9.2. LUC Està prohibit urbanitzar i edificar en zones inundables i en altres zones de risc per a la seguretat i el benestar de les persones, salvant les obres vinculades a la protecció i la prevenció dels riscos.

Article 5 RLUC

Directriu de preservació front als riscos naturals o tecnològics

5.1 El planejament urbanístic i la seva execució han de permetre assolir uns nivells adequats de protecció enfront dels riscos naturals i tecnològics i han de preservar de la urbanització i l'edificació les zones de risc per a la seguretat i el benestar de les persones que, d'acord amb la normativa sectorial aplicable, siguin totalment incompatibles amb llur urbanització o edificació, llevat que es prevegi l'execució d' obres vinculades a la protecció i la prevenció dels riscos.

5.2 El planejament urbanístic, per a la determinació dels riscos naturals i geològics, ha de tenir en compte la informació geogràfica oficial de l'Institut Geològic de Catalunya.

5.3 L'ordenació de la implantació i la distribució dels usos en el territori per part del planejament urbanístic i de les ordenances municipals ha de preveure les limitacions i mesures necessàries per garantir la seguretat i la salut de les persones front als riscos que es puguin derivar de les instal·lacions i activitats industrials i altres activitats tecnològiques

²⁶ Per exemple STSJ 237/2015, de 31 de març (JUR 2015\180575) anul·la un planejament general en referència a deficiències en allò referent al risc d'inundació.

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- c) *Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.*
- d) *Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.*
- e) *Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales.*

De tots els comentats, els que tenen més tractament són els riscos de naturalesa geològica, els riscos en matèria de seguretat i protecció civil; i els riscos d'inundació. En direm dels mateixos quatre pinzellades_

- dels riscos geològics n'existeix una interpretació formal a Institut Geològic de Catalunya ²⁷.
- Sobre els riscos en matèria de seguretat i protecció civil poden ser molt variats. Donarem com exemple la STSJ de Catalunya núm. 1005/2018, de 26 de novembre (RJCA 2018\1879), que anul·la en part un Pla Parcial per resultar el seu desenvolupament incompatible amb el risc derivat del transport de mercaderies perilloses per ferrocarril a menys de 250 m de distància (segons informes de la DG de Protecció Civil), tot obligant a reformar-lo en atenció a allò que exigeixi la protecció del risc que es considera; sentència confirmada pel TS (sentència del TS 1185/2020, de 21 setembre, RJ 2020\3615); en el mateix sentit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en sentència de setembre de 2020 (de la que tenim notícia per la premsa generalista pendent de publicar en base de dades al moment de redacció del tema) ha anul·lat parcialment el Pla Director Urbanístic del Centre Recreatiu i Turístic als municipis de Vila-seca i Salou (on es pretén ubicar el projecte de Hard Rock Internacional per a la construcció d'un complex hotel·ler, d'oci i de joc) per entendre que *“el grueso de los espacios libres y de los equipamientos públicos del Sector 1, están situados en una zona de riesgo de accidentes graves procedentes de la industria química”*.
- Sens ànim de ser exhaustius en la relació de diferents riscos que s'imposen sobre el planejament, el que té major tractament és el risc d'inundació. Que cal desenvolupar-lo de forma més extensa.

En referència concreta al risc d'inundació ²⁸, l'art 6 del Reglament de la LUC contenia regulació més detallada; avui aquest precepte ha estat derogat

²⁷ Vid <https://www.icgc.cat/Administracio-i-empresa/Eines/Visualitzadors-Geoindex/Geoindex-Riscos-geologics>

²⁸ del qual se'n pren força consciència principalment a partir de l'riada del càmping de Biescas 07/08/1996

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

²⁹; i l'específica regulació reglamentària cal cercar-la al Reglament de Domini Públic Hidràulic: Reial Decret 849/1986, de 11 d'abril (en matèria d'inundabilitat radicalment modificat pel Reial Decret 638/2016, de 9 de desembre) ³⁰.

Aquesta normativa reglamentària analitza diferents graus d'inundabilitat (associant a cada grau un règim d'utilització relativa del sòl); per fer aquesta tasca s'utilitza el concepte de "període de retorn" per X anys: es un concepte d'enginyeria hidràulica, i consisteix en la quantificació del temps (expressat en anys) mitjà entre dues inundacions en un punt del terreny. Si volem saber la probabilitat de que un dels propers X anys existeixi una inundació a una zona, caldrà que analitzem dades dels darrers anys i fem una taula tot apuntant quants anys van passar entre cada dues inundacions consecutives. La mitjana de tots aquests valors ens donarà una estimació del període de retorn³¹.

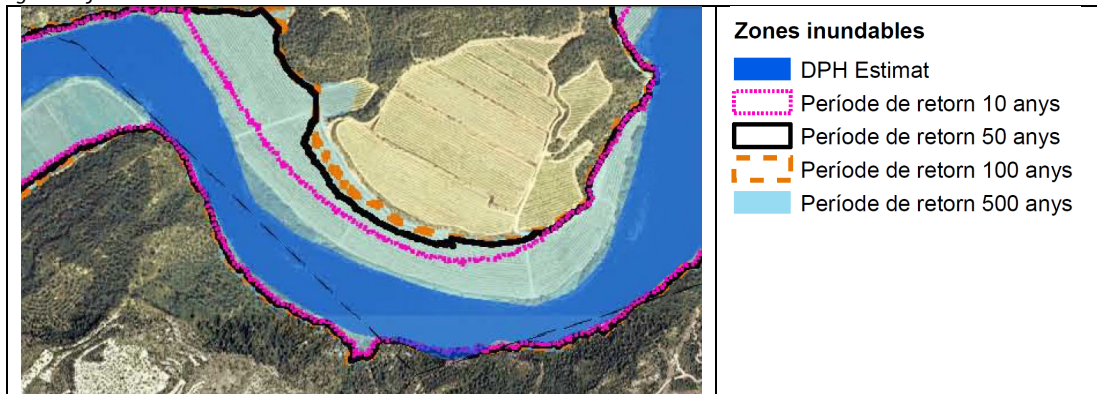
A partir d'aquests anàlisis s'estableixen tres zones amb règims urbanístics diferenciats: zona fluvial (o de sistema fluvial segons RDPH); la zona de sistema hídic (o zona de policia segons RDPH); i la zona inundable (o de flux permanent segons el RDPH). Les característiques fonamentals son les següents:

- zona fluvial (sistema fluvial segons RDPH):
 - llera del riu i les seves riberes d'acord amb l'avinguda per al període de retorn de 10 anys. Té consideració de domini públic (per tant no hi ha propietat privada).
 - Regim jurídic: art. 5.2 RDPH: màxima restricció d'usos i d'edificació ³²

²⁹ derogat per LLEI 5/2017, del 28 de març

³⁰ Veure instruccions sobre interpretació de la normativa a https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-tecnica-rdph-usos-suelo-zonas-inundables_tcm30-425866.pdf

³¹ Imatge zones segons afecció del risc d'inundabilitat



³² "no autoriza hacer en ellos labores ni construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las aguas en perjuicio del interés público o de tercero, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas"

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

- Zona de sistema hídric (o zona de policia segons el RDPH):
 - zona inundable d'acord amb l'avinguda per al període de retorn de 100 anys.
 - Regim jurídic d'aquest sòl: art. 7 RDPH: restricció mitjana d'usos i d'edificacions ³³.
- zona inundable (o zona de flux permanent segons el RDPH):
 - zona inundable d'acord amb l'avinguda per al període de retorn de 500 anys.
 - Regim jurídic d'aquest sòl: restricció mínima però important d'usos i edificacions, en règim diferent segons es tracti de terrenys en situació bàsica de sòl rural o de sòl urbanitzat: arts. 9bis i 9ter del RDPH ³⁴.

³³ “Los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no deterioren el ecosistema fluvial o impidan el paso señalado en el apartado anterior. Las talas o plantaciones de especies arbóreas requerirán autorización del organismo de cuenca. Con carácter general no se podrá realizar ningún tipo de construcción en esta zona salvo que resulte conveniente o necesaria para el uso del dominio público hidráulico o para su conservación y restauración. Solo podrán autorizarse edificaciones en zona de servidumbre en casos muy justificados. Las edificaciones que se autoricen se ejecutarán en las condiciones menos desfavorables para la propia servidumbre y con la mínima ocupación de la misma, tanto en su suelo como en su vuelo. Deberá garantizarse la efectividad de la servidumbre, procurando su continuidad o su ubicación alternativa y la comunicación entre las áreas de su trazado que queden limitadas o cercenadas por aquélla.”

³⁴ En situación básica de sòl rural, no es permetran:

- a) Instalaciones que almacenen, transformen, manipulen, generen o viertan productos que pudieran resultar perjudiciales para la salud humana y el entorno (suelo, agua, vegetación o fauna) como consecuencia de su arrastre, dilución o infiltración, en particular estaciones de suministro de carburante, depuradoras industriales, almacenes de residuos, instalaciones eléctricas de media y alta tensión; o centros escolares o sanitarios, residencias de personas mayores, o de personas con discapacidad, centros deportivos o grandes superficies comerciales donde puedan darse grandes aglomeraciones de población; o parques de bomberos, centros penitenciarios, instalaciones de los servicios de Protección Civil.
- b) Edificaciones, obras de reparación o rehabilitación que supongan un incremento de la ocupación en planta o del volumen de edificaciones existentes, cambios de uso que incrementen la vulnerabilidad de la seguridad de las personas o bienes frente a las avenidas, garajes subterráneos, sótanos y cualquier edificación bajo rasante e instalaciones permanentes de aparcamientos de vehículos en superficie.
- c) Acampadas, zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados.
- d) Depuradoras de aguas residuales urbanas, salvo en aquellos casos en los que se compruebe que no existe una ubicación alternativa o, en el caso de pequeñas poblaciones, que sus sistemas de depuración sean compatibles con las inundaciones. En estos casos excepcionales, se diseñarán teniendo en cuenta, además de los requisitos previstos en los artículos 246 y 259 ter, el riesgo de inundación existente, incluyendo medidas que eviten los eventuales daños que puedan originarse en sus instalaciones y garantizando que no se incremente el riesgo de inundación en el entorno inmediato, ni aguas abajo. Además se informará al organismo de cuenca de los puntos de desbordamiento en virtud de la disposición adicional segunda. Quedan exceptuadas las obras de conservación, mejora y protección de las ya existentes.
- e) Invernaderos, cerramientos y vallados que no sean permeables, tales como los cierres de muro de fábrica estancos de cualquier clase.
- f) Granjas y criaderos de animales que deban estar incluidos en el Registro de explotaciones ganaderas.
- g) Rellenos que modifiquen la rasante del terreno y supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe. Este supuesto no es de aplicación a los rellenos asociados a las actuaciones contempladas en el artículo 126 ter, que se regirán por lo establecido en dicho artículo.
- h) Acopios de materiales que puedan ser arrastrados o puedan degradar el dominio público hidráulico o almacenamiento de residuos de todo tipo.
- i) Infraestructuras lineales diseñadas de modo tendente al paralelismo con el cauce. Excepcionalmente, cuando se demuestre en que no existe otra alternativa viable de trazado, podrá admitirse una ocupación parcial de la zona de flujo preferente, minimizando siempre la alteración del régimen hidráulico y que se compense, en su caso, el incremento del riesgo de inundación que eventualmente pudiera producirse. Quedan exceptuadas las infraestructuras de saneamiento, abastecimiento y otras canalizaciones subterráneas así como las obras de conservación, mejora y protección de infraestructuras lineales ya existentes.

En situación básica de sòl urbanitzat, el règim jurídic és el següent:

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Les edificacions i activitats preexistents que no s'ajustin a aquest règim es consideraran com fora d'ordenació (art. 6.6 Reglament de la Llei d'Urbanisme de Catalunya).

4.- PRESERVACIÓ DE VALORS DEL SÒL: ART. 13.1 I 21.2.a LS15; Art. 9.3 LUC

En principi és suficient per comentar aquesta directriu de planejament la referència directe als preceptes legals de l'estat i autonòmics que regulen bàsicament la mateixa.

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

...

21.2 Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de

se podrán realizar nuevas edificaciones, obras de reparación o rehabilitación que supongan un incremento de la ocupación en planta o del volumen de edificaciones existentes, cambios de uso, garajes subterráneos, sótanos y cualquier edificación bajo rasante e instalaciones permanentes de aparcamientos de vehículos en superficie, siempre que se reúnan los siguientes requisitos y sin perjuicio de las normas adicionales que establezcan las comunidades autónomas:

- a) No representen un aumento de la vulnerabilidad de la seguridad de las personas o bienes frente a las avenidas, al haberse diseñado teniendo en cuenta el riesgo al que están sometidos.
- b) Que no se incremente de manera significativa la inundabilidad del entorno inmediato ni aguas abajo, ni se condicionen las posibles actuaciones de defensa contra inundaciones de la zona urbana. Se considera que se produce un incremento significativo de la inundabilidad cuando a partir de la información obtenida de los estudios hidrológicos e hidráulicos, que en caso necesario sean requeridos para su autorización y que definen la situación antes de la actuación prevista y después de la misma, no se deduzca un aumento de la zona inundable en terrenos altamente vulnerables.
- c) Que no se traten de nuevas instalaciones que almacenen, transformen, manipulen, generen o viertan productos que pudieran resultar perjudiciales para la salud humana y el entorno (suelo, agua, vegetación o fauna) como consecuencia de su arrastre, dilución o infiltración, en particular estaciones de suministro de carburante, depuradoras industriales, almacenes de residuos, instalaciones eléctricas de media y alta tensión.
- d) Que no se trate de nuevos centros escolares o sanitarios, residencias de personas mayores, o de personas con discapacidad, centros deportivos o grandes superficies comerciales donde puedan darse grandes aglomeraciones de población.
- e) Que no se trate de nuevos parques de bomberos, centros penitenciarios o instalaciones de los servicios de Protección Civil.
- f) Las edificaciones de carácter residencial se diseñarán teniendo en cuenta el riesgo y el tipo de inundación existente y los nuevos usos residenciales se dispondrán a una cota tal que no se vean afectados por la avenida con periodo de retorno de 500 años. Podrán disponer de garajes subterráneos y sótanos, siempre que se garantice la estanqueidad del recinto para la avenida de 500 años de período de retorno, y que se realicen estudios específicos para evitar el colapso de las edificaciones, todo ello teniendo en cuenta la carga sólida transportada y que además dispongan de respiraderos y vías de evacuación por encima de la cota de dicha avenida. Se deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, su accesibilidad en situación de emergencia por inundaciones.

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

La naturaleza o del patrimonio cultural, Los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

9.3. El planejament urbanístic ha de preservar els valors paisatgístics d'interès especial, el sòl d'alt valor agrícola, el patrimoni cultural i la identitat dels municipis, i ha d'incorporar les prescripcions adequades perquè les construccions i les instal·lacions s'adaptin a l'ambient on estiguin situades o bé on s'hagin de construir i no comportin un demèrit per als edificis o les restes de caràcter històric, artístic, tradicional o arqueològic existents a l'entorn.

5.- EXCLUSIÓ TERRENYS AMB PENDENT EXCESSIU: Art. 9.4 LUC 7 RLUC

L'art. 9.4 de la LUC prohibeix, com a directriu de planejament, incorporar a la transformació urbanística del sòl terrenys de sòl no urbanitzable amb pendents superiors al 20%; el precepte ve desenvolupat a l'art. 7 del reglament de la Llei ³⁵.

Les característiques importants de la directriu són:

- Es un límit que s'imposa al planejament. "el planejament urbanístic ha de preservar de la urbanització..."
- Es refereix a sòls no urbanitzables: han de ser classificats com SNU. En ocasions el planejament general té en consideració

³⁵ 9.4 LUC El planejament urbanístic ha de preservar de la urbanització els terrenys de pendent superior al 20%, sempre que això no comporti la impossibilitat absoluta de creixement dels nuclis existents.

Article 7 RLUC

Directriu de preservació dels terrenys amb pendent elevada

7.1 D'acord amb la directriu de planejament continguda en l'article 9.4 de la Llei d'urbanisme, el planejament urbanístic general:

a) No pot alterar la classificació com a sòl no urbanitzable d'aquells terrenys que tinguin un pendent superior al 20%, sempre que això no comporti la impossibilitat absoluta de creixement dels nuclis existents.

A aquests efectes, els plans d'ordenació urbanística municipal que prevegin la incorporació al procés de transformació urbanística de terrenys amb pendent superior al 20%, han d'acreditar que el creixement dels nuclis existents no és possible en altres terrenys, bé sigui perquè el municipi no disposa de terrenys amb pendent igual o inferior al 20%, bé sigui perquè els existents han de ser classificats com a sòl no urbanitzable, d'acord amb els criteris legals establerts en l'article 32 de la Llei d'urbanisme.

b) No obstant el què estableix el primer paràgraf de l'apartat 1.a, per raons de racionalitat i coherència de l'ordenació, els plans d'ordenació urbanística municipal poden incorporar terrenys amb pendent superior al 20% a sectors de planejament derivat, sempre que s'estableixi que els referits terrenys no poden acollir cap tipus d'edificació ni d'altres actuacions que alterin la morfologia del relleu. En tot cas aquests terrenys no són computables als efectes del compliment dels estàndards legals mínims d'espais lliures públics i equipaments comunitaris.

c) En tot cas, s'aplica el què estableix l'article 26 de la Llei d'urbanisme pel que fa als terrenys que reuneixen les condicions de sòl urbà.

7.2 La identificació dels terrenys amb pendent superior al 20% s'ha de dur a terme d'acord amb la cartografia oficial de l'Institut Cartogràfic de Catalunya.

TEMA 2.-
PRINCIPIIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

el pendent excessiu d'un terreny en sòl urbà; però no per preservar-lo de la transformació urbanística, sinó per reduir o adaptar l'edificabilitat del sòl (per exemple, art. 255 de les Normes urbanístiques del Pla General Metropolità).

- El mètode per a la quantificació del 20%
 - és un concepte jurídic "determinat" però interpretable
 - és un concepte propi de la disciplina topografia ³⁶.
 - interpretació formal ICC: art 7.2 RLUC ³⁷

Es contemplen determinades excepcions, en les quals es permet l'ús urbanístic de terrenys no urbanitzables amb pendent superior al 20%:

- Necessitat de creixement dels nuclis existents: no es pot créixer en altres indrets
- Coherència de l'ordenació: incorpora sòls amb pendents superiors, sempre que el planejament que els incorpori que no admeti cap edificació ni alteració morfològica del relleu (i no computaran pel compliment dels estàndards d'espais lliures o equipaments)

6.- PROHIBICIÓ DE PLUSVÀLUES GENERADES COM A CONSEQÜÈNCIA D'INCENDIS: Art. 9.5 LUC; DA 6ENA LS15; ART. 50 L 43/3003

Cal considerar d'entrada la possible transcendència penal que pugui generar un incendi forestal ³⁸, i que la jurisdicció penal pot imposar la mesura de que *"la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años... [y] que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio"* (art. 355 CP); mesures que dins un procediment penal el jutjador pot imposar amb llibertat de criteri i sense limitació.

³⁶ Pot resultar d'interès el següent article: LA PENDIENTE DEL TERRENO; Ibañez Asensio, Gisbert Blanquer, i Moreno Ramón, <http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/10776/La%20pendiente%20del%20terreno.pdf>
El pendent del terreny es calcularà sempre perpendicularment a les corbes de nivell.
Per a calcular la mitjana, es prendran tantes seccions de la parcel·la com sigui necessari, però com a mínim dos pels llindars i un pel centre.
El pendent s'amidarà en cada secció sobre una línia teòrica obtinguda de la unió de les cotes del terreny natural en els llindars de parcel·la.

³⁷ <https://www.icgc.cat/Descarregues/Elevacions/Mapa-de-pendents-20>

³⁸ Pot examinar-se la tipificació d'aquestes conductes als arts. 352 a 355 del CP

TEMA 2.-
PRINCIPIOS GENERALES DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

Però també, i sobre tot, hem de tenir en compte la normativa urbanística (art. 9.5 de la LUC ³⁹ i DA 6ena de la LSEst 2015 ⁴⁰); i la normativa de monts (art. 50 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre ⁴¹), que estableixen la prohibició de canvi de classificació del sòl quan existeix un incendi forestal, en el termini de 30 anys, amb dues excepcions:

- Que l'expedient de planejament urbanístic que planteja el canvi de qualificació hagués estat objecte d'avaluació ambiental favorable amb anterioritat a l'incendi.
- Que existeixin "*razones imperiosas de interés general de primer orden que resulten prevalentes sobre su carácter forestal*" i una llei autonòmica (lleï de cas concret) així ho consideri.

³⁹ 9.5. La pèrdua dels valors forestals o paisatgístics de terrenys com a conseqüència d'un incendi no pot fonamentar la modificació de la seva classificació com a sòl no urbanitzable, la qual s'ha de mantenir durant el termini previst a la legislació en matèria de sòl, llevat que el canvi de classificació estigués previst en un instrument de planejament urbanístic pendent d'aprovació que ja hagués estat objecte d'avaluació ambiental favorable.

⁴⁰ TR LS2015: DA 6ENA:

1. Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas.
2. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria.
3. Será título para la inscripción la certificación emitida por la Administración forestal, que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada.
La constancia de la certificación se hará mediante nota marginal que tendrá duración hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el apartado primero. El plano topográfico se archivará conforme a lo previsto por el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario, pudiendo acompañarse copia del mismo en soporte magnético u óptico.

⁴¹ EM de la Llei 21/2015: Se mantiene, sobre el ya difícil cambio de uso forestal con carácter general, la prohibición expresa del cambio de uso durante 30 años en un terreno incendiado. Se añade, sin embargo, una excepción, para terrenos en que concurren razones imperiosas de interés general de primer orden que resulten prevalentes sobre su carácter forestal. Esta prevalencia debe ser definida por una norma con rango de ley, lo que exige un proceso de participación pública y un pronunciamiento con sede en la soberanía popular. Por último, se exigen medidas compensatorias...

Art. 50 de la Ley 43/2003, de 21-11 en redacción donada per la Llei 21/2015, de 20 de juliol

1. Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:

- a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.
- b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

- a) Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.
- b) Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.
- c) Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados en estado de abandono.

Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso.

En el caso de que esas razones imperiosas de primer orden correspondan a un interés general de la Nación, será la ley estatal la que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los supuestos y con las condiciones indicadas en el párrafo anterior.

En ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados.»

TEMA 2.-
PRINCIPIS GENERALS DEL DRET URBANÍSTIC I DIRECTRIUS DE PLANEJAMENT

La redacció avui vigent de l'art. 50 de la Llei de monts (derivada de la Llei 21/2015) és conseqüència de la sentència del TC 162/2014, de 7 d'octubre (RTC 2014\162), que va declarar inconstitucional una Llei de Castella Lleó que preveia la urbanització per un desenvolupament d'Oci d'un sector que en part havia sofert un incendi: "Es claro... que la Ley 6/2010,... pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado. Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski»"

7.- MINIMITZACIÓ IMPACTE AMBIENTAL: Art. 9.6 LUC; Art. 3.2.f LS15:

La directriu que comentem reclama executar les mesures previstes al planejament per minimitzar els impactes ambientals de les transformacions urbanístiques.

9.6. Si l'avaluació d'impacte ambiental és preceptiva, el planejament urbanístic ha de contenir les determinacions adequades per fer efectives les mesures que contingui la declaració corresponent.

Idem art. 3.2.f LS15

8.- CRITERI DE LA FUNCIONALITAT EN LA DISTRIBUCIÓ DEL TERRITORI: ART. 9.7 LUC; ART 16.1. LHC

Ens remetem a la lectura dels següents preceptes, on es plasma la directriu referent a la funcionalitat en la distribució del territori, tant en referència als sols amb qualificació zonal com en referència als sistemes:

SISTEMES: 9.7 LUC. Les administracions urbanístiques han de vetllar perquè la distribució en el territori dels àmbits destinats a espais lliures i a equipaments s'ajusti a criteris que en garanteixin la funcionalitat en benefici de la col·lectivitat.

ZONES: ART 16.1. Llei Habitatge de Catalunya: El planejament urbanístic, en coherència amb les determinacions de la planificació i la programació en matèria d'habitatge, ha de qualificar en el medi urbà sòl adequat i suficient per a l'ús d'habitatge destinat a domicili habitual de la població resident.

I.- SITUACIONS BÀSIQUES DE SOL

A. PLANTEJAMENT: legislador estatal

B. SOL URBANITZAT 21.3 I 21.4 LS

B.1. SOL INTEGRAT EN MALLA URBANA 21.3

Concepte jurídic indeterminat; Tipus de malla

Concepte homogeni

Requisits de la malla:

- O territori urbanitzat, en execució i conforme a planejament.
- O disposar d'infraestructures i serveis:
 - Serveis necessaris: legislació autonòmica
 - Característiques que s'exigeixen als serveis:
 - existents
 - connectats
 - operatius
 - suficients
 - executats conforme planejament
 - no val confrontació a carreteres o vies
- O be estar dins àrees ocupades per edificació en % segons CCAA

B.2. SOL INTEGRAT EN MALLA RURAL 21.4

C. SOL RURAL: 21.2

C.1. SOL RURAL REGLAT: 21.2.A

àmbit objectiu: sòl amb valor o amb riscos

Instrument de declaració

Significat de ser element reglat:

El sòl en que concorrin valors o riscos ha de ser considerat SR

El sòl on no concorrin, no pot considerar-se SRR

Potestat reglada relativa: principi de no regressió

C.2. SOL RURAL DISCRECIONAL (PERMANENT O TRANSITORI) 21.2.A.fine:

- el sòl no urbanitzable comú: derogació de la liberalització del sòl (característica de la Llei 6/1998)
- El sòl rural transitori
 - El sòl urbanitzable
 - Part del sòl urbà
- Potestat discrecional i control
 - Justificació
 - No es pot considerar SRD aquell que té característiques de SU
 - No es pot considerar SRD aquell que té característiques de SRR

II.- CLASSIFICACIÓ DEL SOL

A. CONCEPTE:

B.- SOL URBÀ: art. 26

CONCEPTE relativament reglat

- Sòl urbà amb serveis bàsics (26.a):

- Enumeració serveis: art. 27
- Característiques adequades per l'ús: ídem sòl urbanitzat

- Sòl urbà per consolidació de l'edificació edificat en 2/3 parts de la superfície (26.a)

- Sòl urbà no mallat: que s'urbanitzarà en execució planejament (26.b)

SUBCATEGORIES

SOL URBÀ CONSOLIDAT (29, 30)

SOLAR (29): requisits

- Classificat com a SU
- edificables
- Urbanitzats d'acord amb planejament
- Alineacions i rasants
- Llicenciables
- Inexistència de cessions

NO SOLAR: manca assenyalar alineacions o rasants o completar o acabar la urbanització (30.b)

SOL URBÀ NO CONSOLIDAT (31): categoria residual

SOL PENDENT DE CESSIONS: SUC o SUNC?

CARACTERÍSTIQUES COMUNES A SUC i SUNC: conceptes reglats

TRANSIT DEL SUC A SUNC: LA DESCONSOLIDACIÓ: 31.2

- Concepte
- Requisits:

- Instrument de la desconsolidació: Modificació planejament general
- Contingut de la modificació de planejament
- Interpretació TS
 - La desconsolidació requereix interpretar preceptes estatals: art. 18.1 LSEst
 - No és suficient qualsevol modificació e planejament
 - Principi general contrari a la desconsolidació
 - La desconsolidació no serveix per sanar patologies de planejament anterior
 - La modificació e planejament ha de contemplar operacions de transformació urbanística, renovació, regeneració o rehabilitació, amb motivació reforçada.
 - Cal reinterpretar art. 31.2 LUC
 - Càrregues addicionals de cessió i d'urbanització

C.- SOL URBANITZABLE

CONCEPTE 33:

- Instrument de classificació: POUM (classe potestativa); o PDU ARE o SIS (excepte sòl urbà consolidat)
- Discrecionalitat: concepte i criteris per mesurar-la (33.2)
- La transformació del Soble: PDU, PPU o PPD: 33.3

Urbanitzable		
Delimitat	PDU	
	POUM	pot establir ordenació detallada: art.58.7
	POUM	PPU
No delimitat	POUM	PPD

-CLASSES

- SOL URBANITZABLE DELIMITAT: el planejament general regula paràmetres fonamentals per a la seva transformació: 58.7: índexs d'edificabilitat bruta; la densitat màxima, que no pot superar en cap cas els cent habitatges per hectàrea; els usos principals i compatibles, i els estàndards.
- SOL URBANITZABLE NO DELIMITAT: el planejament general regula paràmetres per
 - Decidir l'oportunitat de la transformació (indicadors de creixement, població, recursos i desenvolupament econòmic i social del sistema urbà, disponibilitat dels recursos hídrics i energètics)
 - Genèrics a respectar pel planejament derivat (magnituds màximes o mínimes de les actuacions urbanístiques que hi són permeses, en funció dels diferents usos; intensitats màximes dels usos urbanístics; connexions amb les infraestructures exteriors; nivells o percentatges de sòl de cessió obligatòria i gratuïta)

D. Sol no urbanitzable

Concepte

Casos de SNU segons la LUC

- Snu reglat:
 - Per exigència instrument jeràrquic superior
 - Per considerar-ho necessari per a la protecció de valors o riscos
 - Per voluntat de la LUC
- Snu comú

Usos permesos

- Usos sector primari i similars
- Qualificacions en SNU; no prohibicions genèriques
- Usos residencials en SNU: els disseminats
- El planejament derivat en SNU

E.- Equivalències entre situacions bàsiques i classes

Situació bàsica	classe
Sòl rural	Sol no urbanitzable
	Sol urbanitzable sense execució de l'ATU
	Resta que no sigui sòl urbanitzat
Sol urbanitzat	SUC
	Solar
	No solar+serveis bàsics+façana
	No solar en àrees consolidades edificació
	SUNC
	Sunc amb serveis bàsics
	Sunc planejament no adaptat dins polígons o sectors
Sunc en municipis sense planejament	

III. ESTATUT JURÍDIC BÀSIC DELS PROPIETARIS I PROPIETÀRIES

A. PLANTEJAMENT: ACTUACIONS URBANÍSTIQUES I CLASSES DE SÒL

B. NORMATIVA ESTATAL ART. 7 LS

C. EQUIVALÈNCIES DDAA 2ª I 5ª LUC

ATU	AU	S URZAT & S RURAL	SUNC 70.2.A SUD SUND a partir aprov PPD
	AD	S URZAT	SUC
AE	NOVA ED O SUBST	S URZAT	SUC SOLAR
	REHAB	S URZAT	SUC SOLAR

D. CARÀCTER INDISPONIBLE DE L'ESTATUT JURÍDIC:

NUL·LITAT CONVENIS AMB CÀRREGUES SUPERIORS: ARTS. 9.8 LS EST 15; 104.4 LUC

E.- L'ADQUISICIÓ GRADUAL DE FACULTATS

IV.- ESTATUT DEL PROPIETARI DE SÒL

A) PLATEJAMENT

Propietari/a	actuació	Situació bàsica	classificació
Primera	no sotmès a ATU ni a AE	Urbanitzat	suc
Primera degrad	sotmès a AD o a AE	Urbanitzat	Suc
Segona	Sotmesos a actuacions d'urbanització	urbanitzat	Sunc o descons
		rural	sud
		rural	Sund+ppd
tercera	no sotmès a ATU ni a AE	rural	snu
			Snu sense ppd

B) PROPIETARIS DE PRIMERA CLASSE: PROPIETARIS EN SITUACIÓ DE SÒL URBANITZAT, CLASSIFICAT COM URBÀ CONSOLIDAT, NO SOTMÉS A CAP ACTUACIÓ DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA NI A CAP ACTUACIÓ D'EDIFICACIÓ

Acotament de cassos:

- Solar
- SUC no solar: manca finir urb (incòls o no en SMU o PAU); actuacions aïllades sobre cialitat o actuacions d'abast limitat sobre vialitat i espais lliures
- SUNC (no afectat per ATU ni AE)

Drets:

1. acabar les obres d'urbanització: Diferents situacions:
 - Solar
 - No solar
 - < SMU
 - < PAU
 - no SMU no PAU
2. Patrimonialització aprofitament privatiu 100%
3. Dret a edificar
4. Dret a l'ús de l'edificació

Dures

1. Completar la urbanització
 2. Edificar els solars
 3. Utilitzar l'edificació
 4. Conservació i rehabilitació
 - Regulació
 - Característiques:
 - Generalitat
 - Concepte jurídic indeterminat
 - Seguretat, salubritat, ornament
 - Edificacions: LOE
 - Quantia màxima de la càrrega
- Incompliment**

C. PROPIETARI/A DE PRIMERA CLASSE DEGRADATS: PROPIETARI/A EN SITUACIÓ BÀSICA DE SÒL URBANITZAT, CLASSIFICAT COM URBÀ CONSOLIDAT, SOTMESOS A ACTUACIONS DE DOTACIÓ O A ACTUACIONS D'EDIFICACIÓ

C.1. Propietari/a en actuacions de dotació

c.1.1. Acotament del supòsit

- Regulació
- Característiques
 - Situació de sòl urbanitzat; classificació de sòl urbà consolidat
 - Modificació planejament:
 - delimita àmbit
 - No fa reordenació general
 - No fa reforma ni reordenació de la urbanització
 - Comporta transformació usos o increment edificabilitat o densitat
 - Increment de dotacions

drets	deures
1. Acabar obres urbanització	1. Deures generals dels propietari/a de primera
2. Patrimonialització aprofitament privatiu	2. Cessió de sòl destinat a dotacions públiques
3. Altres drets	3. Cessió de part de l'aprofitament privatiu

Patrimonialització aprofitament privatiu:

- AD Δ sostre: el 100% de l'aprofitament anterior i el 85% Δ sostre
- AD altres: 100% de l'aprofitament anterior i el 90 % Δ aprofitament

Cessió de sol destinat a dotacions públiques

- modificació que transforma usos: reserves mínimes per a zones verdes, espais lliures públics i equipaments públics
 - 22,5 m² per cada 100 m² de sostre residencial (no menys de 15 m² de sòl per cada 100 m² de sostre residencial seran destinades a zones verdes i espais lliures públics);
 - 7,5 m² de sòl per cada 100 m² de sostre destinat a altres
- Modificació Δ sostre o densitats: incrementa reserves n mateixa proporció, com a mínim:
 - per a zones verdes: 20 m² per cada 100 m² de sostre residencial i 5 m² per cada 100 m² de sostre d'altres usos;
 - per a equipaments: 10 m², com a mínim, per cada nou habitatge (no necessari en cas que Δ sigui per HPO)

C.2 Propietari/a en actuacions edificatòries

c.2.1. Acotament del supòsit

- Regulació
- Objecte:
 - Principal
 - rehabilitació o reforma d'edificacions existents: causa; conseqüència; finalitat
 - Enderroc i substitució: cassos: ruïna (actuació individual); renovació de parc (actuació integrada)
 - Accessori: obres complementàries urbanització
- Característiques
 - Situació de sòl urbanitzat; classificació de sòl urbà consolidat
 - Expedient administratiu de delimitació i definició:
 - De planejament o de gestió
 - delimita àmbit i defineix actuacions
 - Determina sistema d'execució
 - Expedient únic o successius
 - Projecte d'obres i projecte de distribució

drets	deures
<ol style="list-style-type: none">1. a la iniciativa2. Resta drets propietaris/es primera (incloent patrimonialització 100% aprofitament)	<ol style="list-style-type: none">1. Consentir l'actuació edificatòria i costejar cost2. Deures generals dels propietaris/es de primera

D.- PROPIETARI/A DE SEGONA CLASSE : SOTMESOS A ACTUACIONS DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA

D.1. Acotament del supòsit:

-àmbit geogràfic: s urbanitzat (sunc o desconsolidat); s rural (sud o sund+ppd)

- Contingut operació urbanística: nova urbanització; reforma o renovació

Drets	Deures
<ol style="list-style-type: none">1. A tramitació del planejament derivat2. A executar o acabar les obres d'urbanització3. A la patrimonialització de part aprofitament privatis4. A edificar terreny solar5. A utilitzar l'edificació	<ol style="list-style-type: none">1. Repartiment equitatiu beneficis i càrregues2. Cessió de sols<ul style="list-style-type: none">- Per a sistemes de comunicacions necessaris per a l'adquisició de la condició de solar- Per a sistemes locals- Per a sistemes generals3. Costejar, executar i cedir la urbanització4. Conservar la urbanització5. Cessió part aprofitament privatiu6. Edificació de solars7. Utilitzar i conservar l'edificació

Dret 1: a la tramitació planejament derivat

- regulació: 13.b de la LSEst 2015 i arts. 8, 60.2 i 101.1 LUC

- concepte:

- Dret a planejament derivat (no general) assimilable a IRP.
- Significat formal
- Significat material

Dret 2: a executar i acabar obres

- Esgotament planejament

- significat

Dret 3: a la patrimonialització de part de l'aprofitament

- Regulació estatal: 18.1.b LSEst

- Entre el 85 i el 95%; amb excepcions
- Monetarització: cassos

- Regulació autonòmica

- Actuacions en SUNC en àmbits de millora urbana definits a art. 70.2.a: es patrimonialitza el 90%
- Actuacions en SUNC diferents: es patrimonialitza 100%.
- Actuacions en SUNC subjectes a PDU d'AREs: es patrimonialitza el 85%
- Actuacions en SUD i SUND: es patrimonialitza el 85%.

Dret 4: a edificar si el terreny adquireix la condició de solar: àmbit; condicionament

Dret 5: a l'ús de l'edificació: àmbit i condicionament

Deure 1: repartiment equitatiu beneficis i càrregues

Normativa general arts. 13.2.c i 16.3 LSEst 2015 7 LUC

Concepte: dret deure; idem propietari/a de primera.

Es porta a terme dins un àmbit delimitat, mitjançant la reparcel·lació

Deure 2: cessió de sòls

Càrrega general:

- Regulació en normativa estatal: art. 18.1 LSESt 2015:
 - sobre àmbit territorial delimitat com actuació d'urbanització.
 - es refereix a necessitat de cedir sòl per a dotacions públiques
 - inclou com a dotacions públiques els allotjaments dotacionals
 - sòls inclosos i sòls adscrits.

Cessió de sòls per a sistemes necessaris per adquirir condició solar: 44 LUC: SUNC no inclòs en cap àmbit. Característiques:

- Càrrega de cessió de sòl.
- Qualificats de sistemes de comunicació de titularitat pública
- Obligatòria i gratuïta
- Cessió individual (dret a delimitat àmbit)
- Cessionari: Administració actuant

Cessió de sòls destinats a sistemes locals: art. 44.1.b LUC

- Concepte de sistemes locals
- Inclosos dins àmbit
- Característiques de la cessió: idem anteriors, però es realitzarà la cessió dins àmbit (no individual)

Cessió de sòls destinats a sistemes generals: art. 44.1.c LUC

- Concepte de sistemes generals
- Inclosos dins àmbit o adscrits al mateix.
- Característiques de la cessió: idem anteriors, però es realitzarà la cessió dins àmbit (no individual)

Deure 3: costejar, executar i cedir la urbanització

Normativa estatal: art. 18.1 (c i d) LSEst 2015

Normativa LUC: Art. 44.1.d

Àmbit: s'aplica sobre tots els sòls on existeix obra d'urbanització

Definició i contingut de les obres d'urbanització: concepte ample: 120 LUC; inclou

- Obres pròpiament d'urbanització (bàsiques i complementàries)
- Indemnitzacions (substitutòries d'aprofitament; d'elements que no puguin conservar-se; per extinció de càrregues incompatibles, etc)
- Reallotjament
- Infraestructures de connexió, ampliació, reforçament (precisions jurisprudencials)
- Potabilització, subministrament i depuració aigua
- Implantació infraestructura de transport

Extensió de la càrrega: costejar i, en el seu cas, executar i cedir.

Delimitació àmbit geogràfic

Característiques jurídiques:

- Sense cost per l'Administració; sens perjudici del possible dret del propietari/a a rescabalar-se en part de les companyies de serveis
- La càrrega es reparteix entre propietaris/ies de l'àmbit a través del PR

Deure 4: conservar la urbanització

No es tracta a LSEst 2015; LUC: l'art. 44.1.g i Disposició Final 4a; arts. 68.7 i 189.4 D 305/2006

S'aplica sobre tots els elements d'urbanització executats (no sobre serveis o subministraments)

Dins àmbit delimitat

Planejament general imposa la càrrega (concurrència de causa i limitació temporal)

Deure 5: cessió de part de l'aprofitament privatiu:
l'aprofitament no patrimonialitzable.

Característiques de la cessió

- Objectives: cessió de sòl per ubicar-hi l'aprofitament de cessió, lliure de càrrega urbanització
- Regles per a la quantificació: càlcul de l'aprofitament total de l'àmbit
- Localització del sòl de cessió
- Monetarització
- Destinació
- Alternatives finançament
- Inalienabilitat

Deure 6: càrrega d'edificació dels solars
A partir acabament d'urbanització.
Ídem propietaris/ies de primera

Deure 7: utilitzar i conservar les edificacions
Ídem propietaris/ies de primera

E. PROPIETARIS/ES DE TERCERA CLASSE: PROPIETARI/A DE SÒLS URBANITZABLES NO DELIMITATS I DE SÒLS NO URBANITZABLES

Acotament: situació s rural; classificat no urbanitzable o urbanitzable no delimitat

DRETS:

1 Dret a l'ús

- regulació: 12.1 LSEst; 47 LUC
- Us conforme naturalesa rústica
- Usos prohibits: les parcel·lacions urbanístiques
 - Concepte parcel·lació
 - Classes: urbanístiques i rústiques
 - Desenvolupament de les parcel·lacions urbanístiques
 - Concepte
 - Presumpció
 - Desenvolupament de les parcel·lacions rústiques
 - Necessitat de títol habilitant

2. Dret a edificar o sobre les edificacions.

- Dret sobre les edificacions existents (Masies i altres)
 - Destinades a usos admesos pel planejament:
 - Dret al manteniment: mantenir condicions bàsiques per a l'ús, adequació i millora.
 - Regulació: 13.1. LSEst; 47.3 i 50 LUC; 55 RLUC
 - Contingut objectiu del dret:
 - Masies i cases rurals a preservar
 - Altres construccions anteriors a primer planejament general a conservar
 - Construccions en desús per corregir impacte visual.
 - Requisit formal: la catalogació. Cas contrari, s'aplicarà règim de fora d'ordenació o volum disconforme
 - Element teleològic; destinació a usos LUC: habitatge familiar; habitatge amb activitat; hotel·ler; turisme rural; altres
 - Procediment: submissió a llicència: procediment ordinari si no hi ha perturbació en funcionament normal explotacions agràries entorn; en altre cas, el Projecte efectuarà anàlisi de les afeccions, contemplarà mesures correctores; i existeix un informe preceptiu DARP.
 - Dret a la reconstrucció d'edificacions
 - Concepte: dret a posar en ús construccions preexistents en estat de conservació deficient.
 - Característiques: ídem anteriors, amb limitació usos i de volums.
 - Procediment: informe preceptiu i en ocasions vinculant de la CTU
 - Destinades a usos NO admesos pel planejament i no incloses en catàleg:
 - Implantació il·legal: fora d'ordenació; implantació legal: volum disconforme
 - No admeten llicència provisional per a usos contra planejament.
 - Construccions destinades a habitatge: DT 6ª RLUC:
 - Poden mantenir-se si el planejament no prohibeix ús.
 - Si reuneixen requisits d'habitabilitat, és possible reprendre l'ús
 - Construccions destinades a altres usos: DT 7ª RLUC
 - Planejament pot preveure obres d'ampliació
 - Dret a reprendre l'ús en el seu dia autoritzat.
- Dret a noves edificacions conforme normativa urbanística i sectorial
 - Llistat construccions admissibles:
 - Dependències pròpies activitat rústica
 - Habitatges treballadores temporers
 - Serveis xarxa viària
 - Vinculades a obres públiques
 - Auxiliars destinades a turisme rural
 - Ampliació hotels autoritzats
 - Procediment de llicència:
 - Especialitats dels projectes
 - Noves construccions pròpies d'activitat rústica
 - Projectes d'activitats ramaderes

- CONSTRUCCIÓ D'ACTIVITATS O EQUIPAMENTS D'INTERÈS PÚBLIC: 13.1 LSEST; 47.4 LUC 46 RLUC
 - Potestat excepcional; interpretació restrictiva
 - Característiques:
 - activitat interès públic
 - Emplaçament necessari en medi rural
 - Principi de sostenibilitat
 - Repàs a la jurisprudència
 - Procediment
 - Infraestructura sistema urbanístic no previst: o Projecte d'Actuació Específica o PEA
 - Resta de cassos: Projecte d'Actuació Específica
 - Obres d'escassa entitat: no necessitat de projecte d'actuació específica ni de PEA.
 - Documentació que ha d'incorporar el PAE o el PEA
 - Tramitació del PAE.
 - Tramitació en cassos d'obres d'escassa entitat

o	o	o
aprovació projecte d'actuació: <input type="radio"/> Prèvia Ajuntament <input type="radio"/> Informació pública <input type="radio"/> Definitiva CU	Sense projecte previ: obres escassa entitat	Aprovació PE
Llicència municipal		

DEURES

- Regulació: 15, 16 LSEST; 47 (7, 8 i 9), 51 LUC, 59 ss RLUC
- Deure de conservació: 15.1.b LSEST; 47.7.a LUC
- Deure d'integració: 47.7 i 51 LUC; 60 RLUC
- Deure de costejar i executar les infraestructures de connexió (i cedir el sòl): 16.2 LSEST; 47.7.b LUC.
- Deure del compliment de condicions i mesures correctores imposades al planejament, al projecte d'actuacions específiques o al projecte d'obres: 47.7 (c,d) LUC
- Prestacions patrimonials: 16.2 LSEST: per legítim a usos privats no vinculats a explotació primària

IV.- DRET A USOS I OBRES EN SITUACIONS ESPECIALS: USOS I OBRES PROVISIONALS: ART 53 i 54 LUC i 65 A 70 D 64/2014; USOS I OBRES EM RÈGIM FORA D'ORDENACIÓ I DE VOLUM DISCONFORME (ART. 108 LUC i 119 Decret 305/2006)

V. LA QUALIFICACIÓ DEL SÒL. ZONIFICACIÓ I SISTEMES.

A. CONCEPTE QUALIFICACIÓ

B. DIFERENCIACIÓ CLASSIFICACIÓ/QUALIFICACIÓ

CLASSIFICACIÓ	QUALIFICACIÓ
Numerus clausus	Numerus apertus
Alguns criteris reglats	Discrecionalitat

C. TÈCNiques DE QUALIFICACIÓ: ZONES I SISTEMES

C.1. Les zones

- concepte
- Discrecionalitat; límits a la discrecionalitat; límits derivats de la normativa de competència i d'unitat de mercat.
- Contingut de la qualificació; les qualificacions zonals del PGM (claus i usos)
- Qualificació del sostre residencial genèrica
especial referència al coliving
- Qualificació per habitatges de protecció pública
 - origen de les reserves; explicació històrica
 - Standard de reserva: 20.1.b i DT 1ª LS Est; 57.3., 65.2.g LUC
 - instrument de la reserva
 - Règim jurídic del sòl reservat
 - àmbit de la reserva
 - forma de còmput
 - emplaçament
- Qualificació per habitatges de lloguer
- Habitatges d'ús turístic
- Qualificació de sostre destinat a activitats; especial referència al coworking

C.2. Els sistemes

- Concepte

- Classes

Segons la titularitat	Públics	Segons planejament
	Privats	
Segons abast territorial del destí	Generals (municipi o +)	
	Locals (conjunt sòl urbà, sector o polígon)	

- Relació de sistemes (numerus apertus)

- qualificacions de sistemes: discrecionalitat

- previsió de la qualificació de sistemes en planejament; excepcions

- agrupació de les qualificacions de sistemes

- SISTEMA DE COMUNICACIONS : 34.4;

reglat en dols afectats a execució orbes interès general

inclou zones de protecció.

- SISTEMA D'EQUIPAMENTS COMUNITARIS: 34.5

- DIFERENTS TIPUS D'EQUIPAMENTS COMUNITARIS: llista oberta

- Concepte equipament comunitari

- EQUIPAMENT COMUNITARI AL PGM.

- LA LUC CONSIDERA EQUIPAMENT DOTACIONAL L'ALLOTJAMENT DOTACIONAL PÚBLIC (ADP) (34.3);
característiques:

- SERVEIS TÈCNICS I DE TRANSPORT: 34.5; 34.5.BIS

- SISTEMA D'ESP AIS LLIURES PÚBLICS (ELP): 34.6

- Adquisició dels sistemes de titularitat pública

- Titularitat pública o privada

- Títol d'adquisició:

- Planejament no.

- L'aprovació definitiva del PR (34.7, 36)

- Ocupació directa (156)

- Expropiació (34.8)

D- COMPATIBILITAT DE QUALIFICACIONS: 35

- Hipòtesis: diferents zones, diferents sistemes, diferents zones i sistemes
- El complex immobiliari: concepte estricte (PH); concepte ampli (comunitat de comunitats)
- Complex immobiliari privat i complex immobiliari urbanístic

VI. DISCRECIONALITAT DEL PLANEJAMENT. LÍMITS LEGALS DE LA POTESTAT DEL PLANEJAMENT

LÍMITS A LA POTESTAT DEL PLANEJAMENT. LÍMITS LEGALS A LA POTESTAT DE L'ADMINISTRACIÓ:

- Elements reglats
 - de fons
 - de forma
 - procediment
 - competència
- Control dels elements discrecionals
 - Causa i control dels fets determinants
 - Principis generals control potestat discrecional
 - Desviació de poder

LÍMITS LEGALS A LA POTESTAT JURISDICCIONAL: caràcter revisor i impediment d'exercici de potestats administratives.

SITUACIÓ BÀSICA DE SÒL L EST		CLASSES DE SÒL L AUTONÒMICA										
Sol urbanitzat (21.3 21.4 LS15)	21.3 Integrat en una malla urbana conformada per una xarxa de vials, dotacions i parcel·les pròpies per l'assentament de població, que compleixi una de les condicions: - urbanitzat en execució del corresponent pla. - disposició d'infraestructures i serveis operatius, connectats a la xarxa, suficients per satisfer la demanda (o que sigui possible la disposició simplement connectant a instal·lacions preexistents). - estar ocupada per edificació (en % que determini legislació sectorial o urbanística) segons ordenació proposada pel pla corresponent.	urbà (26)	integrat a teixit urbà	Amb serveis urbanístics bàsics	Xarxa viària; xarxa d'aigua i sanejament; subministra ment energia elèctrica	Solar (29)	- Qualificació apte per edificar; - urbanització conforme pla (si no diu, serveis urbanístics bàsics + confrontar a via pavimentada amb enllumenat públic); - assenyament alineacions i rasants; - possible llicència immediata per no estar dins sectors o polígons; - que per regularitzar alineacions o completar vialitat no sigui necessària cessions.	SUC 30 DT 1*	No sectoritzat: no inclòs pel POUM en cap PAU ni en cap SMU	SUC passa a SUNC quan: -el planejament general el sotmet a actuacions de transformació (< sectors o polígons) - perd definició alineacions i rasants - surten cessions per a vialitat (31.2)	124.2 D 305/2006	
						No solar 1	Manca només assenyalar alineacions o rasants; o acabar o completar la urbanització (tant si estan dins polígon o sector, com si no)		inclòs pel POUM en un PAU		PMU 2.1.b RD 1492/2011	
						No solar 2	resta		inclòs pel POUM en un PMU			
Sol rural 21.2. LS15	21.4. Nucli rural tradicional, legalment assentat i amb qualificació urbanística de sòl urbà o assimilat i amb dotacions i infraestructures	urbà (26)	integrat a teixit urbà	Amb serveis urbanístics bàsics	Xarxa viària; xarxa d'aigua i sanejament; subministra ment energia elèctrica	Dins àrea consolidada per edificació, almenys 2/3 de la seva superfície edificable		SUN C 31	inclòs pel POUM en un PAU	SUC passa a SUNC quan: -el planejament general el sotmet a actuacions de transformació (< sectors o polígons) - perd definició alineacions i rasants - surten cessions per a vialitat (31.2)	PMU 70.2.a **	
						en execució del planejament assoleixen urbanització			inclòs pel POUM en un SMU (caldrà PMU, llevat AREs o sectors d'interès supramunicipal ordenat detalladament en PDU) (31.3)			
						no integrat					Altres PMU	
Sol rural 21.2. LS15	Els que el planejament contempli o permeti passar a urbanitzat (fins finalitzar la urbanització) 21.2.b	urbani tizable (33)	per garantir creixement	delimitat SUD ***	- terrenys definits a POUM com SUD - terrenys que un PDU delimiti com a àrees residencials estratègiques o sectors d'interès supramunicipal	per la seva transformació cal un PPU (llevat que el POUM o el PDU fixin ordenació detallada)		SUN C 31	inclòs pel POUM en un SMU (caldrà PMU, llevat AREs o sectors d'interès supramunicipal ordenat detalladament en PDU) (31.3)	SUC passa a SUNC quan: -el planejament general el sotmet a actuacions de transformació (< sectors o polígons) - perd definició alineacions i rasants - surten cessions per a vialitat (31.2)	Altres PMU	
						No delimitat SUND	Precisa d'un pla parcial urbanístic de delimitació (PPUD), que ha d'acreditar que l'actuació sigui coherent amb els paràmetres determinats pel POUM					per la seva transformació cal un PPU (llevat que el POUM o el PDU fixin ordenació detallada)
Sol rural 21.2. LS15	preservat (per ordenació territorial o urbanística) per protecció de valors o interessos 21.2.a	SNU (32)	Reglat	el POUM els reserva imperativament 32.a i 31.c - per a règims d'especial protecció (interès connector, natural, agrari, paisatgístic, forestal o similar) - per imposició d'un PDU - per a limitacions o servituds de domini públic - per a sistemes generals no inclosos en sòl urbà ni urbanitzable								
				discre	Legislació CC.AA.	discrecional	el planejament general els reserva potestativament 32.b: o amb l'objectiu de garantir la qualitat de vida i l'ús racional del territori					

* Matisacions de la DT1ª no incorporades a quadre

** operacions de reforma interior, remodelació urbana, transformació d'usos, reurbanització o completar el teixit urbà si comporta el desenvolupament del model urbanístic o la seva reconversió quant a l'estructura fonamental, l'edificació existent o els usos principals

** i *** CONSIDERADES COM OPERACIONS DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA ART. 7 LS15 DA 2ª L

TEMA 3

REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, ACTUACIONS URBANÍSTIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

I.- LES SITUACIONS BÀSIQUES DEL SÒL

A) PLANTEJAMENT DE LES SITUACIONS BÀSIQUES DE SÒL:

El legislador estatal, a partir de les competències que ostenta en matèria d'urbanisme, en essència a l'empara de la jurisprudència que es deriva de la STC 141/2014 (que va declarar la inconstitucionalitat parcial del Text Refós de la LS estatal de 2008), diferencia la totalitat del sòl existent a tot el territori nacional en dues categories, que anomena situacions bàsiques: el sòl urbanitzat i el sòl rural.

Per tant, aquestes situacions bàsiques deriven directament de la normativa estatal, i en essència, a partir d'aquesta normativa, i en la consideració dels elements fàctics d'un determinat sòl, podem endevinar si en un cas concret estem dins un supòsit de sòl rural o de sòl urbanitzat; per tant, en principi, sense incidència de la legislació autonòmica i, també en principi, sense incidència del planejament.

Per tant, la "situació bàsica del sòl" es caracteritza per les següents notes:

- és concepte legal (que tindrà sens dubte incidència en el planejament); però no és un concepte de planejament.
- Que s'ha de cercar a la legislació estatal.
- Justificació de la competència estatal: STC 141/2014: inconstitucionalitat parcial del TRLS 2008
 - Expropiació forçosa
 - Condicions d'igualtat a tot el territori nacional: un estatut jurídic comú (mínim comú denominador)

B) SÒL URBANITZAT:

La situació bàsica de sòl urbanitzat ve regulada a l'Art. 21.3 i 21.4 LS15; cal considerar que l'art. 2 RD 1492/2011 que inicialment desenvolupà aquesta situació bàsica contemplada a la legislació anterior (art. 12.3 del Text Refós de 2008) va ser derogat per la Disposició Derogatòria única L 8/2013 i, per tant, no es troba vigent.

Es considera sòl urbanitzat aquell que està integrat dins una malla d'urbanització dotada de determinats serveis; sòl urbanitzat vol dir sòl dins malla, o sòl mallat. I normativament es contempen dos tipus de malla: la malla urbana (art. 21.3); i la malla rural (art. 21.4).

B.1. La malla urbana:

En el tractament de la malla urbana s'acostumen a destacar les següents característiques (totes elles deriven de la interpretació de l'art. 21.3)

- “malla urbana” és un concepte jurídic indeterminat ben perfilat per la jurisprudència, de la que en són clars exemples la STS de 24 gener 2011 (RJ 2011\492); i la STS Astúries Sentència núm. 184/2014 de 10 març (JUR 2014\89982), entre moltes d'altres. Segons aquesta doctrina, el concepte de “malla urbana” ha de ser interpretat més enllà de la naturalesa reticular típica dels eixamples d'illa tancada; inclou també carrers dotats amb serveis amb altres formes geomètriques menys regulars que fins i tot poden ser merament lineals sense l'existència de vials perimetrals en casos concrets o sense l'existència de vials que creuin el principal en un desenvolupament d'espina de peix embrionària de malla urbana, atenent al cas concret. Per tant, la malla no es defineix per la retícula; podem visualitzar diferents tipus de malles urbanes:
 - Malla urbana regular (seguint mes o menys el model hipodàmic)
 - Malla urbana irregular (propi dels assentaments espontanis de l'edat mitjana)
 - Malla en espina de peix (Un vial principal amb creuaments perpendiculars)
 - Malla lineal: un vial únic, sense creuaments perpendiculars.
- “Malla urbana” és un concepte homogeni referit a dotacions i serveis: la malla fa referència a l'existència de dotacions i serveis propis per a l'assentament de població; són aquestes dotacions, i no el dibuix de la traça, allò que defineix la “malla”.

Per tant, bé podríem afirmar que la “malla urbana” no es defineix per allò que es veu (el traçat de la vialitat de connexió), sinó més aviat per allò que no es veu (les dotacions i serveis que normalment s'implanten soterradament). Encara que aquesta visió gràfica no és del tot certa, perquè l'estructura viària és sempre necessària i algunes dotacions són visibles a la superfície.

Però sens dubte, allò més transcendent de la malla urbana són les dotacions i serveis; i s'acostuma a afirmar que l'existència de la malla urbana requereix de la concurrència d'un dels següents requisits (alternatius):

- a. O bé ser un territori urbanitzat en execució del corresponent pla.

Segons la doctrina, aquests supòsit exigeix haver executat la urbanització conforme a planejament. Cosa la qual exigeix la concurrència de dos requisits: la contemplació de la urbanització en el planejament; i l'execució conforme aquesta previsió de planejament. En aquestes paraules ho raona la STS de 21 desembre de 2015 (RJ 2015\6229):

“los servicios y dotaciones ...han debido implantarse con arreglo a las determinaciones del planeamiento urbanístico aplicable, y así lo ha venido a reconocer el artículo 12.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, según el cual se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población”.

b. O bé disposar de determinades infraestructures i serveis complint determinades característiques; per tant cal analitzar dos punts: quins serveis s'exigeixen; i amb quines característiques.

Sobre allò primer (serveis que s'exigeixen) la normativa estatal es remet a allò que disposi la normativa urbanística; referència que entre nosaltres hem d'entendre realitzada a favor de l'art. 29.a de la LUC: els serveis que exigeixi el planejament i, so no diu res, els serveis urbanístics bàsics (xarxa viària, xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament, i subministrament d'energia elèctrica) i confrontar amb una via que disposi d'enllumenat públic i estigui íntegrament pavimentada

Sobre allò segon (característiques dels serveis) caldrà considerar que els dits serveis han de:

- estar executats: és a dir, ha de ser un servei o una dotació realment existent.
- estar connectats a la xarxa; resulta evident que un servei en xarxa que no estigui connectat ha de tractar-se com inexistent.
- ser operatius o de possible operatibilitat simplement connectant a instal·lacions preexistents. És a dir, no admet obra d'execució d'infraestructura, sinó simplement obra de connexió a infraestructura.
- ser suficients per satisfer la demanda (o que sigui possible la disposició simplement connectant a instal·lacions) per tal d'abastir a la població que s'hi assenta.
- haver estat executats conforme a la legalitat urbanística: en efecte, alguna jurisprudència exigeix, a més, que aquestes dotacions i serveis s'hagin executat conforme planejament; carregant la tinta en el fet que l'art. 21.3.b de la LSEst2015 afirma que aquestes

dotacions i serveis han d'haver-se executat *“conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable”*; per tant, no serà admissible l'execució contra planejament per fer néixer la situació de sòl urbanitzat. En aquest sentit interpretem els dictats de les Ss del TS 283/2019, de 5 de març (RJ 2019/1051) i 1100/2020, de 23 de juliol (RJ 2020/2911) que afirmen:

“conviene recordar que la vinculación a la realidad a la hora de clasificar el suelo urbano no puede ser de tal naturaleza que se imponga al planificador incluso en aquellos casos en que los servicios o la consolidación de la edificación sean ilegales, procediendo, en tales casos, que la Administración urbanística ejerza sus potestades de restauración del orden urbanístico y de disciplina urbanística, en lugar de aceptar a ciegas o mantener la urbanización il·legal”

I s'insisteix (en realitat és innecessari) en que la simple confrontació a carreteres o vies de circumval·lació no garanteix per sí sol ni l'existència ni la suficiència ni la integració de les dotacions i infraestructures. En efecte, l'existència de la dotació, no sempre serà present en una carretera o via de circumval·lació; i, en cas que efectivament existeixi, la simple existència no és prova de la suficiència, ni de la seva integració del sòl dins la malla urbana.

c. O bé ser sòl ocupat per edificació (en el percentatge de sòls aptes per a l'edificació que determini legislació sectorial o urbanística) segons ordenació proposada pel pla corresponent. Referència que entre nosaltres hem d'entendre realitzada a favor de l'art. 26.a de la LUC: àrees consolidades per l'edificació d'almenys dues terceres parts de llur superfície edificable.

Malgrat sigui una *contradictio in terminis*, en aquest cas no valorarem el nivell d'urbanització, sinó el d'edificació; i, entendrem, cal ubicar dins la categoria de sòl urbanitzat aquell el qual, malgrat no es pugui ubicar en els dos cassos anteriors -és a dir, malgrat no es tracti d'un sòl de facto totalment urbanitzat- disposi no obstant d'una important àrea d'edificació consolidada.

B.2. La malla rural

En el tractament de la malla rural s'acostumen a destacar les mateixes característiques anteriors, ja que el canvi més significatiu és el dibuix i l'extensió de la malla; però no els serveis i dotacions que s'exigeixen, ni les característiques de les mateixes. En efecte, l'art. 21.4 de la LSEst2015 exigeix que aquests sòl rurals, per poder considerar-los en situació bàsica de sòl urbanitzat que *“la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones,*

infraestructuras y servicios requeridos al efecto”; per tant, les notes definidores en el fons són les mateixes: o bé territori urbanitzat conforme al planejament (perquè en el fons aquest reconeixeria la classificació com a sòl urbà o assimilat); o bé l’existència de dotacions i serveis amb les característiques assenyalades; o bé l’estar en àrees edificades en el percentatge que digui la legislació autonòmica (perquè en aquest cas tindran la consideració de sòl urbà).

C) SÒL RURAL: Art. 21.2 LS

El Text Refós de la LS 2008 afirmava en la seva Exposició de Motius (Apartat II) que el sòl rural té una doble funcionalitat: d’una banda protegir els que vinguin revestits de determinat valor mediambiental; i, d’altra banda, en la previsió responsable de determinades possibilitats de transformació del sòl per a satisfer necessitats econòmiques i socials. En tal sentit, afirmava que *“todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente”*.

Donat que tot el sòl ha d’estar considerat dins una de les dues situacions bàsiques previstes a l’ordenament estatal, i donat que hem definit anteriorment la situació bàsica de sòl urbanitzat, la definició dels sòls que es considerin com a rural bé podria efectuar-se per principi de subsidiarietat: tot el sòl que no sigui considerat en situació bàsica d’urbanitzat, serà considerat com a sòl rural.

Podem diferenciar dues subcategories dins aquesta situació bàsica de sòl rural: el reglat i el discrecional.

C.1. sòl rural reglat: seria el contemplat a l’art 21.2.a, i estaria conformat pels terrenys exclosos de transformació urbanística per a l’ordenació territorial o urbanística. Aquesta categoria es defineix per un element objectiu (referent a les característiques dels terrenys que poden excloure’s de transformació urbanística) i per un element formal (l’instrument necessari per materialitzar aquesta exclusió); es defineixen per concepte i instrument de declaració.

Sobre allò primer, es tracta de terrenys en que hi concorren determinades característiques objectives que tenen relació amb la preservació de valors o preservació de riscos:

- L’art. 22.1.a fa referència a la preservació de determinats valors: ecològics, agrícoles, ramaders, forestals i paisatgístics; però no

és una relació tancada, ja que la llei parla de “valores en ellos concurrentes” sense acotar-ne el concepte. És, doncs, una llista *nummerus appertus*

- El mateix precepte parla igualment de la preservació de determinats riscos: naturals o tecnològics, inclosos els d'inundació i accidents greus; però tampoc tanca la llista, ja que evidentment també seran objecte de protecció altres riscos de caràcter natural o tecnològic que puguin tenir transcendència (allaus, terratrèmols, tsunamis, riscos nuclears, els derivats de la gestió de residus industrials, etc.); dins la UE existeixen documents d'interès sobre l'anàlisi i gestió d'aquests riscos ¹.

Sobre allò segon, s'exigeix un instrument formal que efectui la declaració: serà la Normativa sectorial; o l'ordenació territorial o urbanística (la qual, com veurem, té naturalesa reglamentària). Per tant, podem afirmar que és en tot cas una norma de dret positiu la que imposa el segell de la conservació a aquest tipus de sòl rural.

La consideració d'aquest tipus de sòl rural com a reglat comporta necessàriament una regla positiva i una regla negativa: positivament, el sòl que incorpori aquests valors o riscos necessàriament ha de considerar-se com a sòl no urbanitzat; i, negativament, aquell que no estigui afectat per aquests valors o riscos, no es podrà considerar com a sòl rural reglat.

Insistent en aquesta vessant negativa, existeix abundant jurisprudència que anul·la declaracions d'ordenació territorial o urbanística de sòls protegits quan no tenen cap característica que en justifiqui la protecció; en donem els següents exemples:

- STS de 9 febrer de 2016 (RJ 2016\690) anul·la Decret Gencat 146/2010, de 19 d'octubre, de declaració del Parc Natural de Serra de Collserola i de les reserves naturals parcials de la Font Grogga y de la Rierada-Can Balasc en quan a determinats terrenys que es consideren no ostentar valors de protecció.
- STSJ Castella i Lleó num. 137/2014 de 2 juny (RJCA 2015\124).
- STSJ Castella i Lleó num. 257/2016, de 12 de desembre (RJCA 2017/26): estima qüestió d'il·legalitat plantejada per JC en recurs contra acta d'aplicació del planejament.

Finalment, hem de destacar que la consideració de la potestat de considerar el sòl afectat per riscos o valors com a sòl rural s'ha definit com una potestat reglada, aquest concepte pot sotmetre's a discussió; sigui perquè els valors i riscos són evolutius, evolució que pot anar associada a criteris merament polítics o a l'evolució tecnològica; sigui perquè

¹ <https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-828-3351-8/page013.html>

existeixen amples zones grises on no es pot negar la llibertat de criteri de l'Administració en moure's entre diferents alternatives (sempre respectant la necessitat de justificació); sigui per altres factors que podrien intervenir. El cert és que la jurisprudència es veu obligada a reconèixer que determinada ordenació territorial o urbanística de protecció de valors no garanteix la no regressió o la no involució; per tant, hem d'admetre modificacions regressives o involutives si respecten jerarquia superior i si la mesura està justificada (STC 232/2015).

El Tribunal Suprem parla sovint del principi de no regressió; principi que entén forma part del Dret Mediambiental, i que implica, en principi, la impossibilitat de no tornar o, de no poder alterar una classificació o qualificació urbanística adreçada a la protecció i conservació; afirma que aquest principi de no regressió ha estat considerat com una "*clàusula de statu quo*", amb la finalitat, sempre, de protegir els avenços de protecció assolits en el contingut de les normes mediambientals, amb base en raons vinculades a el caràcter finalista de l'esmentat dret mediambiental. Però acaba reconeixent que aquest principi no té valor absolut, ja que allò que exigeix és simplement (i ja és important) una motivació reforçada (parla de motivació exigent, detallada i particularitzada) quan es pretenguin tramitar instruments regressius (STS 1996/2016, de 6 de setembre, RJ 2016\4817)

C.2. Sòl rural discrecional: seria el contemplat a l'art 21.2.b, que es refereix a aquell sòl que per criteris d'oportunitat o conveniència es preserva del procés de transformació urbanística (de forma provisional o mentre duri la vigència de l'instrument que el consideri).

Si intentem fer una comparació amb la classificació del sòl, aquest sòl rural discrecional inclou les següents classes de sòl:

- l'anomenat sòl no urbanitzable comú, d'ample tractament a la jurisprudència estatal (Ss TS de 16 de desembre de 2010 [dues de la mateixa data] JUR 2011/4194 i JUR 2011/4196; 21 de gener de 2011, RJ 2011/332; 21 de febrer de 2011, RJ 2011/1244; i 25 de febrer de 2016, RJ 2016/791). En la liberalització del sòl del Govern Aznar (lleí 6/1998; art. 9, en vigor fins 30/06/2007) aquesta categoria era inexistente: tot allò que no era sòl urbà reglat o sol rural reglat es podia incorporar al procés urbanitzador.

Aquest sòl no urbanitzable comú és aquell que es preserva del procés de transformació mentre estigui en vigor l'instrument que l'ha considerat com a tal; la incorporació del sòl al procés de transformació requerirà de la modificació d'aquest instrument. Per tant, podríem considerar-lo com a sòl rural permanent.

- el que direm com sòl rural transitori, que inclouria dues classes de sòl:

- el sòl urbanitzable en la seva integritat. Aquest sòl urbanitzable és aquell que es preserva del procés de transformació transitòriament, mentre no es tramitin tots els instruments de planejament i de gestió necessaris per a la transformació del sòl. Podem, doncs, considerar-lo com a sòl rural transitori. És a dir, l'ordenació territorial o urbanística permet la transformació del sòl realitzant determinades actuacions; fins que aquestes actuacions no es realitzin, el sòl tindrà la consideració de situació bàsica de sòl rural; un cop realitzades les actuacions, passarà a tenir la consideració de situació bàsica de sòl urbanitzat.

- El sòl urbà que no estigui urbanitzat o no estigui inclòs en àrees consolidades per l'edificació en més de les 2/3 parts de la seva superfície; és a dir, el sòl urbà que no pot ser considerat en situació bàsica de sòl urbanitzat. Compassava en l'apartat anterior, l'execució de les actuacions materials previstes a l'ordenació territorial o urbanística permetrà la transformació del sòl i, a partir d'aleshores, passarà a tenir la consideració de sòl urbanitzat.

El que es tracti d'una categoria discrecional vol dir que el control de la legalitat de la potestat administrativa que decideixi considerar un sòl amb aquesta categoria seguirà les tècniques generals de control de qualsevol potestat discrecional; de la teoria general d'aquest tema en destaquem:

- La decisió ha de ser motivada: cal fer valoració de les circumstàncies i característiques del sòl i de les necessitats d'assentament de població, i adoptar la decisió que sigui justificada.
- No es ajustada a dret la consideració com a sol rural (o no urbanitzable) de sòl que té les característiques per a la seva consideració com a sol urbanitzat.
- Tampoc és ajustada a dret la consideració com a sol rural (o no urbanitzable) de sòl que ve afectat per valors o riscos i que necessàriament ha de ser considerat com a rural reglat.

II.- LA CLASSIFICACIÓ DEL SÒL

A) CONCEPTE:

La legislació urbanística (per tant sota la competència del poder legislatiu autonòmic) permet que, seguint uns determinats criteris, el planejament urbanístic estableixi diferents classes de sòl; a través de tècnica urbanística de classificar els sòls es distribueix tot el territori segons diverses categories o classes, les quals comporten diferents drets

i obligacions jurídiques. D'acord amb la legislació urbanística hi ha tres classes de sòl: urbà, urbanitzable i no urbanitzable.

Per tant, les característiques definidores de la classificació del sòl són:

- és concepte de planejament, amb incidència de la normativa (elements reglats, i elements discrecionals igualment fiscalitzables); sense planejament no es poden saber les classes de sòl existents
- el planejament classifica la totalitat del sòl seguint els criteris de la normativa urbanística autonòmica.
- Segons la normativa urbanística autonòmica la totalitat del sòl existent a Catalunya es pot trobar en una de les següents classes: sol urbà; sòl urbanitzable; i sòl no urbanitzable.

Passem seguidament a desenvolupar cadascuna d'aquestes classes.

B.- SOL URBÀ:

B.1. Concepte:

L'art. 26 de la LUC defineix el sòl urbà com aquell sòl que es troba en un dels dos cassos següents:

a) Els terrenys que el planejament urbanístic inclou de manera expressa en aquesta classe de sòl perquè, havent estat sotmesos al procés d'integració en el teixit urbà, tenen tots els serveis urbanístics bàsics o bé són compresos en àrees consolidades per l'edificació d'almenys dues terceres parts de llur superfície edificable...

b) Els terrenys que, en execució del planejament urbanístic, assoleixen el grau d'urbanització que aquest determina.

El cas de l'apartat a) ve configurat per aquells sòls urbans ab origine; els de l'apartat b) ve configurat per aquells sòls que es consideren urbans no originàriament, sinó per execució posterior del planejament.

El sòl urbà originari el determina el planejament; i, en concret, ja podem anticipar, aquesta tasca ve reservada al planejament general; però el planificador, quan realitza aquesta tasca, exerceix un poder relativament reglat: no gaudeix de discrecionalitat l'Administració per classificar el sòl d'aquesta manera; ja que, complerts o acreditats els requisits legalment establerts (per la legislació o planejament), el planejament urbanístic general ha de classificar els mateixos com urbans. És reiterada la doctrina sobre tal qüestió; citarem com a exemple les STSJ de Catalunya de 30.12.2014 (JUR 2015/67944).

I ens afirmem en que estem en presència d'una potestat relativament reglada; perquè incorpora dos supòsits: el sòl urbanitzat amb serveis (aquí el criteri és totalment reglat) i el sòl amb consolidació relativa de l'edificació (i aquí el criteri de definició de la taca és reglat només en part):

En referència al sòl urbà per l'existència de serveis, que ha de considerar-se necessàriament urbà, té tractament idèntic a l'abans considerat en el sol mallat en situació bàsica de sòl urbanitzat, completat amb la definició de serveis urbanístics bàsics. En aquest sentit diu el legislador català que es considera sol urbà aquells sòls sotmesos a procés d'integració a teixit urbà i que tenen tots els serveis urbanístics bàsics (26.a); entenent-se per serveis urbanístics bàsics els següents (art. 27):

- La xarxa viària que tingui un nivell de consolidació suficient per permetre la connectivitat amb la trama viària bàsica municipal.
- Les xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament.
- El subministrament d'energia elèctrica.

Pel demès, tot allò tractat respecte dels serveis de sòl mallat (existència, suficiència, connectivitat i legalitat d'execució) és també traslladable en el tractament d'aquest sòl urbà reglat.

En referència al sòl urbà per consolidació relativa de l'edificació, el legislador català considera com a sols urbans aquells sòls compresos en àrees consolidades per l'edificació almenys en 2/3 partes de la seva superfície edificable (26.a).

Estem en presència d'un potestat relativament reglada quant a la definició de la taca territorial ja que el planificador pot escollir certes alternatives a l'hora de dibuixar la taca territorial d'aquest sòl urbà, sempre que el seu interior tingui ocupació per l'edificació en la fracció superior a 2/3 de la seva superfície (computant a tals efectes només la superfície edificable); no es valora aquí el nivell d'urbanització i, per tant, en la mesura que no existeixi, no s'apreciaria la seva integració en el concepte de malla.

En qualsevol cas, aquests sòls tenen sempre la consideració de situació bàsica de sòl urbanitzat; i la classificació de sòl urbà.

Finalment, dèiem que formen part del sòl urbà aquells sòls que es consideren urbans no originàriament, sinó per contemplar-se en el propi planejament que els classifica com urbans l'execució posterior de les dotacions i serveis; es tractaria d'un sòl urbà no mallat, perquè al moment d'aprovació del planejament no s'han executat les dotacions i serveis; el planejament general els classifica com urbans perquè contempla que s'urbanitzarà a curt termini: són sòls que, en execució del planejament urbanístic, assoleixen el grau d'urbanització que aquest determina. Aquests sòls serien

urbans per decisió discrecional del planificador (i per tant, sense necessitat de valorar el nivell d'urbanització o d'edificació, que pot ser totalment inexistent); la justificació de la decisió discrecional haurà de ser la necessitat d'incorporar sòl a curt termini dins el procediment de transformació urbanística per a satisfer les demandes de creixement que es plantegin, ordenant a nivell de planejament i/o de gestió les operacions urbanístiques necessàries per a fer-ho. Mentre aquesta transformació no es produeixi, estarem en presència de sòl urbà en situació bàsica de sòl rural; a la que la transformació es produeixi, passarem a contemplar un sòl urbà en situació bàsica de sòl urbanitzat.

B.2. Subcategories de sòl urbà:

Dins del sòl urbà existeixen dues subcategories: sòl urbà consolidat (SUC) i sòl urbà no consolidat (SUNC); i dins de cada categoria existeixen diferents qualificacions de sòl.

b.2.1. El sòl urbà consolidat

La subcategoria de sòl urbà consolidat (SUC) ve regulada a l'art. 30 de la LUC, que considera com a tals aquelles parts del sòl urbà que tenen la urbanització totalment finalitzada; o quasi totalment finalitzada. Amb aquestes expressions el defineix l'art. 30:

Constitueixen el sòl urbà consolidat:

- a) Els terrenys que tenen la condició de solar, d'acord amb l'article 29.*
- b) Els terrenys als quals només manca, per assolir la condició de solar, assenyalar les alineacions o les rasants, o bé completar o acabar la urbanització en els termes assenyalats per l'article 29.a, tant si han estat inclosos amb aquesta finalitat en un polígon d'actuació urbanística o en sector subjecte a un pla de millora urbana com si no hi han estat inclosos.*

El primer supòsit del SUC és el solar; és a dir, aquell sòl urbà que gaudeix de la urbanització totalment finalitzada; per més precisió, l'art. 29 de la LUC disposa:

Tenen la consideració de solar, als efectes d'aquesta Llei, els terrenys classificats com a sòl urbà que siguin aptes per a l'edificació, segons llur qualificació urbanística, i que compleixin els requisits següents:

- a) Que estiguin urbanitzats d'acord amb les determinacions establertes pel planejament urbanístic, o en tot cas, si aquest no les especifica, que disposin dels serveis urbanístics bàsics assenyalats per l'article 27.1 i afrontin amb una via que disposi d'enllumenat públic i estigui íntegrament pavimentada, inclosa la zona de pas de vianants.*

b) Que tinguin assenyalades alineacions i rasants, si el planejament urbanístic les defineix.

c) Que siguin susceptibles de llicència immediata perquè no han estat inclosos en un sector subjecte a un pla de millora urbana ni en un polígon d'actuació urbanística pendents de desenvolupament.

d) Que, per edificar-los, no s'hagin de cedir terrenys per destinar-los a carrers o a vies amb vista a regularitzar alineacions o a completar la xarxa viària.

Per tant, el concepte de solar requereix la concurrència de totes i cadascuna de les següents notes:

- i. Que siguin terrenys classificats com a sòl urbà pel planejament general.
- ii. Que siguin terrenys edificables; per tant si per motiu de la qualificació urbanística (concepte que examinarem més endavant) el terreny no és edificable, no gaudirà de la condició de solar.
- iii. Que siguin terrenys urbanitzats d'acord amb les determinacions establertes pel planejament urbanístic (si el planejament no especifica serveis, ha de disposar dels serveis bàsics: xarxa viària, xarxa abastament aigua, xarxa sanejament i subministrament energia elèctrica) i, a més, ha d'afrontar amb una via pavimentada que disposi d'enllumenat públic.
- iv. Que tinguin assenyalades alineacions i rasants, si el planejament urbanístic les defineix.
- v. Que siguin terrenys llicenciables immediatament cosa la qual requereix la preexistència de tot el planejament necessari i la preexistència de tots les fases d'execució: són terrenys susceptibles de llicència immediata perquè tenen tot el planejament fet, tota l'execució completada i per tant no han estat inclosos en un sector subjecte a un pla de millora urbana ni en un polígon d'actuació urbanística pendents de desenvolupament.
- vi. Que s'hagin completat totes les cessions: és a dir, per edificar-los, no s'hagin de cedir terrenys per destinar-los a carrers o a vies amb vista a regularitzar alineacions o a completar la xarxa viària ².

El segon supòsit del SUC agrupa una sèrie de cassos en que no es pot afirmar la condició de solar per manca d'algun dels requisits (art. 30.b); a saber aquells en que:

- o bé manca assenyalar les alineacions o les rasants (nota iv anterior),

² Creiem d'interès donar coneixement de la Resolució de la Direcció General de los Registros y del Notariado de 31/05/2017 segons el qual resulta possible la inscripció d'una segregació i simultània cessió a l'Ajuntament d'una porció de sòl afectada a vialitat -que segurament es faria per adquirir la condició de solar- sense necessitat de formalitzar l'acceptació de la cessió.

- o bé manca completar o acabar la urbanització (nota iii anterior) es trobin o no inclosos dins un polígon d'actuació urbanística o en un sector subjecte a un pla de millora urbana.

Aquest segon cas resulta d'interpretació problemàtica: és el supòsit d'un sòl urbà, inclòs o no en un sector de millora urbana o en un polígon d'actuació urbanística, en que la urbanització no està totalment finalitzada; el precepte diu "manca... completar o acabar la urbanització"; què significa completar o acabar l'obra urbanització? Per respondre a aquest interrogant, seguirem la STSJ Cat 787/2015, de 9 de novembre (JUR\2016\1260), per la qual el concepte de "manca finalització" requereix una anàlisi quantitativa i qualitativa: *"parece evidente que la intención del legislador era la de limitar esa vía de apertura hacia la condición de SUC, a aquellas partes del SU no completamente urbanizadas, a las que sólo les quedase por culminar -cuantitativa o cualitativamente- una parte menor o no significativa de los servicios urbanísticos; de lo contrario, se habría llegado al absurdo de tener que considerar que el simple inicio o la conclusión de un pequeño porcentaje de las obras, iba a permitir calificar a las restantes como pendientes de "completar o acabar"; para con ello, poder otorgarle al suelo carta de naturaleza como SUC. Y con tal exégesis -como es de suponer- lo único que se habría conseguido, no habría sido otra cosa que vaciar, en buena medida, de contenido, el concepto mismo de SUNC"*

b.2.2. El sòl urbà no consolidat

La subcategoria de sòl urbà no consolidat (SUNC) es defineix a l'art. 31.1 de la LUC com una categoria residual, que afirma:

Té la condició de sòl urbà no consolidat el sòl urbà altre que el consolidat;

Per tant, forma part del sol urbà no consolidat aquell sòl urbà que té pendent d'executar obra d'urbanització: bé total, bé de part important (que no sigui d'acabament).

b.2.3. Sòl urbà pendent de cessions: és consolidat o no consolidat? Es pot sotmetre a discussió si l'existència de cessions pendents significa sempre estar en presència de SUNC; al nostre entendre, la resposta ha de ser considerar-lo com a SUNC, ja que si manquen cessions ja no existeix solar (per manca dels requisits v i vi abans traçats en la definició de solar); i és un requisit necessari: l'art. 30.2 només permet incorporar al SUC als no solars que "nomes els manqui" l'assenyalament d'alineacions o el finiment de l'obra urbanitzadora; si manquen cessions, doncs, manca quelcom més i, per tant, no pot considerar-se aquests sòls com a SUC.

b.3.- Característiques comunes al SUC (solar i no solar) i al SUNC:

Com a característica comuna a aquestes subcategories en destaca que els seus conceptes son reglats; que necessàriament han d'estar fixats al planejament general.

En efecte, el planejament general té la càrrega de classificar els sòls “amb vista a l'establiment del règim jurídic corresponent” (art. 57.2.a de la LUC); i com que el règim jurídic del sòl és diferent en SUC (art. 42 de la LUC) i en el SUNC (arts. 43 i 44 de la LUC), resulta evident que el planejament general haurà de localitzar dins el sòl urbà aquell que es considera consolidat i aquell que no.

Però aquesta decisió de localitzar el SUC i el SUNC es converteix, evidentment, en una decisió reglada i per tant no pot considerar-se una subcategoria si no s'acompleixen totes les característiques de la mateixa.

b.4.-La desconsolidació del sòl urbà consolidat.

L'art. 31.2 de la LUC contempla la possibilitat de desconsolidar un sòl urbà consolidat; la desconsolidació, doncs, significarà que un sòl urbà consolidat passarà a tenir la consideració de no consolidat.

Disposa el precepte que:

El sòl urbà consolidat esdevé no consolidat quan el planejament urbanístic general el sotmet a actuacions de transformació urbanística incorporant-lo en sectors subjectes a un pla de millora urbana o en polígons d'actuació urbanística, o quan deixa de complir les condicions de les lletres b i d de l'article 29 com a conseqüència de la nova ordenació.

Aquesta desconsolidació, doncs, es subjecta a la concurrència de dos requisits (acumulatius):

- la modificació del planejament general: sense aquesta modificació no es pot produir la desconsolidació.
- aquesta modificació de planejament general contempla una operació de transformació urbanística.

La recent jurisprudència del TS ha entrat recentment en la interpretació d'aquest tema; destaquem les seves sentències de 4 d'abril i 22 de juny de 2017 (JUR\2017\86056 i RJ 2017\3670), 30 d'octubre de 2018 (RJ 2018\4964), 14 de febrer de 2020 (JUR 2020\70710); i 21 de juliol de 2020 (RJ 2020/3079). I assenta la següent doctrina:

- o Quan es posa en qüestió la consideració de sòl urbà consolidat o no consolidat, entren en consideració preceptes de l'ordenament estatal; en concret, l'estatut de la propietat sotmesa a actuacions de

d'urbanització segons l'estatut que contempla l'art. 18.1 de la LSEst 2015; diuen algunes de les sentències que hem apuntat:

“cuando se cuestiona la cualidad de suelo urbano, consolidado o no consolidado, pueden resultar afectadas normas básicas relativas al estatuto del derecho de propiedad”; tot i que la subcatalogació com a consolidat o no consolidat depèn de la normativa autonòmica.

- La desconsolidació no pot produir-se simplement per obra d'una modificació de planejament: la modificació del planejament és condició necessària, però no suficient.

“(...) Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar. En efecto, de aceptarse la solución que propugnan los recurrentes -que es la plasmada en el planeamiento anulado en la sentencia recurrida- los propietarios de los terrenos cuya consideración como urbanos había sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado, consecuencia ésta que, como decimos, no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa”

- Si un immoble compta amb tots els serveis que determinen la seva consideració de SUC, no es pot desconsolidar a l'empara d'una operació de transformació urbanística qualsevol (salvat el que es dirà seguidament); és a dir, existeix un principi general contrari a permetre la desconsolidació:

“no resulta admisible ”... que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola

circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística ...

Lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado...

Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar".

- S'insisteix, en especial, que no pot pretendre's l'ús generalitzat de la tècnica de desconsolidació de sols urbans per posar remei a patologies de l'anterior planejament:

no resulta jurídicamente aceptable ---constituyendo una técnica acreedora de censura por nuestra parte--- el expuesto y generalizado recurso a la categoría del SUNC, como fórmula empleada de manera indiscriminada y como modo de tratar de solventar todas las patologías en que ha podido incurrirse con anterioridad a la Revisión del PGOU, pudiendo deducirse que, en realidad, no es por la sola voluntad del planificador por lo que se clasifican muchos ámbitos como SUNC, sino porque se considera que han existido irregularidades en los mismos

- La desconsolidació serà admissible quan el nou planejament contempli actuacions de transformació urbanística, renovació, regeneració o rehabilitació, "siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales... evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios de mera oportunidad, provoque efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales". Amb aquesta consideració. La STS de 21 de juliol de 2020 matisa la jurisprudència anterior, que havia considerat com a requisit per a la desconsolidació que l'operació de transformació urbanística comporti una millora en l'aprofitament o en la utilitat

urbanística pels afectats. Per tant, es posa l'accent en la necessitat d'elaborar una memòria reforçada.

- Aquesta interpretació de l'ordenament estatal deixa sense sentit part de l'art. 31.2 de la LUC; en concret aquella que fa referència al contingut de la modificació de planejament general que és apte per desconsolidar; en especial, la referència a modificacions que signifiqui que els terrenys deixin de complir els requisits d'alineacions o rasants o que introdueixi cessió de vials per a regularitzar alineacions o completar la xarxa viària. No seran aquestes les motivacions que justificaran la desconsolidació; haurem d'acudir a les motivacions que es deriven de la normativa estatal: actuacions de transformació urbanística, renovació, regeneració o rehabilitació.
- Per tant, la desconsolidació del SUC quan una modificació de planejament general contempli actuacions de transformació urbanística d'aquesta naturalesa, amb justificació reforçada, introduirà càrregues addicionals de cessions i/o d'urbanització, a partir d'una nova regulació urbanística de l'àmbit, que evidentment requerirà de la delimitació com a mínim d'un polígon d'actuació urbanística (si la modificació e planejament general efectua l'ordenació completa de l'àmbit) o d'un sector de millora urbana (si la modificació del planejament general es remet a planejament derivat posterior per ultimar l'ordenació del planejament; és a dir, reclama un Pla de Millora Urbana posterior).

C.- SOL URBANITZABLE:

C.1. Concepte:

L'art. 33.1 de la LUC defineix el sòl urbanitzable; segons el seu dictat, aquesta classe afecta a aquells terrenys que:

... el pla d'ordenació urbanística municipal corresponent consideri necessaris i adequats per a garantir el creixement de la població i de l'activitat econòmica, i els terrenys que els plans directores urbanístics delimitin com a àrees residencials estratègiques o com a sectors d'interès supramunicipal dins d'aquesta classe de sòl.

Es dedueix que en el concepte de sòl urbanitzable hi intervenen dos elements: un de formal i un de material.

Formalment, els terrenys venen qualificats com a tals pel planejament general:

- o bé pel Pla d'Ordenació Urbanística Municipal;

- o bé per determinats Plans Directors Urbanístics: els que fan referència a àrees residencials estratègiques o sectors d'interès supramunicipal. Encara que els PDUs tenen determinades limitacions si pretenen actuar modificant la classificació ex art. 56.5.a i 55.6.a: no poden afectar a sols urbans consolidats sense prèvia o simultània reforma del planejament general (encara que sí pot transformar sol urbans no consolidats i sols no urbanitzables, en el qual cas, a partir del PDU tindran sempre la consideració de sols urbanitzables).

A destacar que el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal pot prescindir d'incorporar al municipi aquesta classe de sòls, i conformar-se en classificar tot el terme municipal únicament entre dues classes: el sòl urbà i el no urbanitzable; en aquest cas, aquest municipi es considerarà com d'escassa complexitat urbanística (art. 57.3.a LUC). Per tant, poden contemplar-se alguns municipis on no existeixi la classificació de sòl urbanitzable

Materialment, s'actua sobre els sòls que es consideren necessaris i adequats per a garantir el creixement de la població i de l'activitat econòmica. Com es pot endevinar, els elements a considerar venen definits amb amples dosis de discrecionalitat. Malgrat que, com en tota potestat discrecional, no s'exclou el control de legalitat; control que s'acostuma realitzar a partir d'una anàlisi acurada de la motivació, principis generals del dret, interdicció de l'arbitrarietat i pròpia normativa d'aplicació (per totes STS de 27/05/1998, RJ 1998/4374; i STSJ d'Andalusia, de 5/3/2001, RJCA 2001, 1129).

Apart de les tècniques generals en el control de la potestat discrecional, específicament en allò referent a la classificació de sòls urbanitzables la doctrina destaca que:

- s'han de justificar les previsions de creixement de cada municipi. En aquests sentit, l'art. 33.2 de la LUC disposa que *“el sòl urbanitzable ha d'ésser quantitativament proporcionat a les previsions de creixement de cada municipi”*. En el mateix sentit, la STS de 9/12/2015 (RJ 2016/121) anul·la un PP d'un sector residencial per manca de justificació de la necessitat de nous habitatges.
- La quantificació del sòl urbanitzable, a més, ha de ser suficient com per no limitar la competència dels operadors. Sobre la no restricció del mercat i de la competència, diferents informes de

l'autoritat estatal ³ i autonòmica ⁴ en la matèria han destacat que la quantificació del sòl urbanitzable ha de ser suficient com per permetre la competència entre els operadors i evitar situacions de monopoli fàctic.

- s'han de relacionar i avaluar el desplegament de programes de sòl i d'habitatge (també ho contempla l'art. 33.2 de la LUC), als efectes de justificar que les previsions del planejament no són plantejaments teòrics sinó que es pensa seriosament en la seva implantació.

I el sòl urbanitzable es desenvoluparà a través d'un dels següents camins (art. 33.4 LUC):

- Directament entrant en procés d'execució urbanística quan el planejament general ja estableixi la seva ordenació detallada (cosa que serà potestativa si la classificació esdevé d'un POUM; però no en canvi en cas de Pla Director Urbanístic d'Àrea residencial estratègica o sector d'interès supramunicipal, el qual sempre contempla ordenació detallada, segons art. 56.5.a i 56.6.a de la LUC).
- Formulant, tramitant i aprovant prèviament un Pla Parcial (que serà un Pla Parcial urbanístic de ser un sòl urbanitzable delimitat; o un Pla Parcial de delimitació de ser un sòl urbanitzable no delimitat)

C.2.- Subcategories:

Dins la classe del sòl urbanitzable es contemplen dues subcategories; el sòl urbanitzable delimitat (SUD) i el sòl urbanitzable no delimitat (SUND).

Cap d'aquestes dues subcategories apareix definida conceptualment a la LUC; la qual només parla a l'art. 33.4 dels mecanismes per a la seva transformació, exigint especialment pel no delimitat que la transformació ha de ser coherent amb els paràmetres del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal.

A partir d'aquesta parquedat regulatòria, podem configurar el sòl urbanitzable delimitat com aquell sòl que s'entén de possible incorporació a la transformació urbanística a curt/mig termini i per això el planejament general (58.7):

³ Informe de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España" consultable a https://www.cnmc.es/sites/default/files/1186074_7.pdf

⁴ Informe de l'Autoritat Catalana de la Competència "Recomanacions sobre la regulació detallada dels usos del sòl des de l'òptica de la competència" consultable a <http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/ES-08-2014.-Recomanacions-sobre-la-regulacio-detallada-dels-usos-del-sol-des-de-loptica-de-la-competencia>

TEMA 3 REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

- O bé estableix l'ordenació detallada, si té previst el desenvolupament immediat; és a dir, es preveu desenvolupament a curt termini (PDU -56.5.a i 55.6.a- i POUM -58.7- LUC) .
- O bé, en altre cas (és a dir, es preveu desenvolupament no immediat, compatible amb la durada de la tramitació del planejament derivat) concreta els paràmetres fonamentals (58.7 LUC): índexs d'edificabilitat bruta; la densitat màxima, que no pot superar en cap cas els cent habitatges per hectàrea; els usos principals i compatibles, i els estàndards que determinen les reserves mínimes per al sistema local d'espais lliures i equipament.

I podem considerar com a sòl urbanitzable no delimitat aquell que fora de possible incorporació a la transformació urbanística a llarg termini i per això el planejament general concreta:

- Els paràmetres a considerar per decidir l'oportunitat i la conveniència de la seva transformació (indicadors de creixement, població, recursos i desenvolupament econòmic i social del sistema urbà, disponibilitat dels recursos hídrics i energètics) (arts. 33.4, 58.1.d i e LUC). És a dir, quan es transformi aquest sòl caldrà justificar la coherència amb les previsions del planejament general.
- els paràmetres genèrics que haurà de respectar el planejament derivat (art. 58.8 LUC): Les magnituds màximes o mínimes de les actuacions urbanístiques que hi són permeses, en funció dels diferents usos; les intensitats màximes dels usos urbanístics; les connexions amb les infraestructures exteriors; els nivells o percentatges de sòl de cessió obligatòria i gratuïta.

D.- SOL NO URBANITZABLE:

d.1. Concepte:

L'art. 32 de la LUC defuig igualment de regular un concepte sobre sòl no urbanitzable; i es limita a regular els diferents supòsits en que s'aplicarà aquesta classificació.

Això no obstant, resulta fàcilment definibles com aquells sòls que el planejament general preserva de la seva transformació urbanística per estar destinat exclusivament a activitats primàries mentre estigui en vigor aquest planejament; per tant, la transformació urbanística d'aquests sòls requerirà modificació (o revisió, que ja veurem és un procediment diferent) del planejament general.

d.2. Cassos de sòl no urbanitzable segons la LUC

L'art. 32 de la LUC té un contingut si més no peculiar en la regulació del sòl no urbanitzable: no defineix el concepte (com hem vist), regula dos tipus de sòl no urbanitzable reglat; i no conté cap referència al sòl no urbanitzable comú.

En efecte, la redacció del precepte contempla dos cassos que bé poden considerar-se dins els previstos com situació bàsica de sòl rural reglat. En la mesura que tots els cassos que contempla es refereixen a sòls en els quals concorren determinats valors o venen afectats per determinats riscos, que fan incompatible la seva transformació.

Per començar, com que es tracta d'una potestat reglada, recordarem la STS num. 634/2018, de 19 d'abril (RJ 2018\1830) que analitza un planejament general que considera com urbans determinats sòls que venien inclosos en un Pla d'Ordenació de Recursos Naturals; per tant, existia la concurrència de valors d'especial protecció, que no s'han desacreditat; per la qual cosa anul·la la classificació com a urbà i disposa que han de figurar com a sòl no urbanitzable.

Centrant-nos en la LUC, el seu art. 32 regula tres supòsits de sòl no urbanitzable reglat:

- Sòl no urbanitzable reglat per imposició d'instrument jeràrquic superior (art. 32.a LUC): fa referència a aquells sòls que el pla d'ordenació urbanística municipal ha de qualificar com a no urbanitzables per exigència del planejament territorial o sectorial, o d'un pla director, que han considerat raons d'especial protecció (s'inclouen les servituds de protecció del domini públic, que deriven de la seva normativa específica). El principi de jerarquia normativa obliga a aquesta classificació; i aquí existeix un instrument de jerarquia superior que considera l'existència de raons d'especial protecció (interès connector, natural, agrari, paisatgístic, forestal o d'un altre tipus).

A destacar que en matèria de protecció de la legalitat urbanística només es consideren imprescriptibles les infraccions al règim de no urbanitzable d'aquest art. 32.a (art. 207.3 LUC).

- Sòl no urbanitzable reglat per voluntat de la LUC: fa referència als sòls reservats per a sistemes generals no inclosos en sòl urbà ni urbanitzable. És a dir, els sistemes generals no inclosos en altres classes de sòl, es consideraran com sòl no urbanitzable per imposició de la llei (seguim, doncs, amb criteri reglat)
- Sòl no urbanitzable reglat per considerar-ho necessari el POUM; per tant, sense que ho imposi un instrument de jerarquia superior (art. 32.b LUC): fa referència als sòls que el pla d'ordenació urbanística

municipal considera ha de qualificar com a no urbanitzables per diferents raons:

- o o per la concurrència de valors (considerats per la legislació especial)
- o o per garantir la utilització racional del territori i la qualitat de vida, d'acord amb el model de desenvolupament urbanístic sostenible, i per la concurrència d'altres criteris objectius (que vinguin establerts pel planejament territorial o urbanístic); és a dir, en aquest cas el planejament territorial o urbanístic estableix uns criteris (no imposa la protecció) i per coherència amb ells el pla d'ordenació urbanística municipal considera necessària la classificació com no urbanitzable.
- o o per protegir terrenys amb valor agrícola per resultar inclosos en indicacions geogràfiques protegides o denominacions d'origen.

L'art. 32, però, no fa referència al sòl no urbanitzable comú (que l'hem referit dins la situació de sòl rural com fruit d'una potestat discrecional de preservar els sòls que no són necessaris urbanísticament malgrat no gaudir de valor ni de l'exposició a riscos); segurament aquest silenci s'explica en que el precepte ve a recollir quasi literalment l'art. 32 del text refós de 2005, redactat sota la vigència de l'anomenat sistema de liberalització del sòl que va instaurar la llei estatal de 1998. Això no obstant, la possibilitat de que el planejament general classifiqui això que anomenem sòl no urbanitzable comú resta fora de dubte a partir de la derogació a 2007 del sistema de liberalització del sòl; s'admet aquesta potestat per la jurisprudència, destacant que és una potestat discrecional.

d.3. Els usos en sòl no urbanitzable

Quan analitzem usos i aprofitament dins determinada classe de sòl estem entrant en el tema de la qualificació urbanística; aquesta, dins els sòls urbans i urbanitzables, serà analitzada en epígrafs posteriors (vid epígraf V); però en el sòl no urbanitzable, segurament per la menor intensitat de l'aprofitament urbanístic i el menor valor dels usos admissibles, crec útil en aquest moment fer-ne algunes pinzellades.

Els usos permesos en sòl no urbanitzable venen bàsicament regulats a l'art. 47 de la LUC; i seran analitzats més endavant; en general es pot afirmar que es destinarà a activitats del sector primari (activitats productives de l'extracció i obtenció de matèries primeres, com l'agricultura, la ramaderia, l'apicultura, l'aqüicultura, la pesca, la mineria, la silvicultura i l'explotació forestal), amb admissibilitat de certes obres o construccions permeses per la llei, i de certes activitats diferents a les primàries (com per exemple, camps de golf, càmpings, etc).

Això permet que dins el sòl no urbanitzable el planejament general estableixi diferents qualificacions assignant a cadascuna determinats usos i aprofitaments (Art. 58.9.a LUC). Per exemple en PG Metropolità: verd privat d'interès tradicional (clau 8), rústic protegit de valor agrícola (clau 24), lliure permanent (clau 26), sistemes de parcs forestals (claus 27, 28 i 29), àrea forestal (clau 30).

És important considerar que el Planejament general, en sòl no urbanitzable, no pot efectuar prohibicions genèriques que impedeixin la implantació d'actuacions específiques d'interès públic o d'activitats d'explotació de recursos naturals, que afectin a la totalitat d'aquesta classe de sòl, llevat que concorrin circumstàncies específiques en el municipi que ho justifiquin (Art. 68.9 RLUC) ⁵.

Es comprendrà que la qualificació urbanística en sòl no urbanitzable no podrà contemplar usos residencials que puguin formar nucli; tot i així, es en algunes ocasions s'aproven planejaments que contemplen certs usos residencials més o menys agrupats en sòl no urbanitzable, que s'acostumen a referir amb l'eufemisme "nuclis d'habitatge disseminats en sòl no urbanitzable"; sota aquests epígrafs normalment s'intenta dotar de regulació urbanística a construccions anteriors a 1975 (o posteriors en sòls no protegits i amb infracció prescrita), realitzades amb llicència o sense, ubicades en sòl no urbanitzable, l'adaptació de les quals a la legalitat continua sent un problema greu a moltes poblacions. Algun planejament general (per exemple Campelles, Castellví de la Marca, Lloret, Flaçà, etc.) les considera sectors de sòl no urbanitzable, ordenant l'execució d'infraestructures de serveis mínims i impedit noves edificacions o l'ampliació de les existents.

Respecte d'aquests nuclis d'habitatge disseminats en sòl no urbanitzable

- podrien gaudir de certa legitimació d'usos conforme interès social, perquè es tracta d'una problemàtica urbanística generada per pràctiques regulars o irregulars anteriors contra les quals no existeix possibilitat de reaccionar amb mecanismes coercitius; i poden trobar cobertura en l'art. 13.1 LSEst que disposa: *"Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales.."*
- Ni l'art. 32 ni l'art. 47 de la LUC no contenen cap precepte que legitimi aquests usos residencials en sòl no urbanitzable.

⁵ Un precepte específic en la mateixa direcció és l'art. 122 de la Llei de Mines (introduït per la Llei 12/2007, de 2 de juliol) que disposa: *"Cualquier prohibición contenida en Los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en La Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico"*.

- Aquests disseminats originats per execucions materials històriques no acostumen a disposar de tots els requisits per formar la categoria de sòl urbà reglat, per manca d'algun dels serveis urbanístics bàsics (i a més, en molts cassos, per ser execucions disconformes amb el planejament vigent al moment en que es varen executar); per això, si s'impugna el planejament general al·legant un suposat dret a la classificació com sòl urbà, les sentències acostumen a desestimar els recursos (STS 29/09/2009; RJ 2010/930; STSJ Catalunya Sentència núm. 941/2015 21/12/2015 JUR 2016\50743).
- El planejament general que contempla aquestes situacions en sòl no urbanitzable:
 - Es limiten a regular situacions preexistents; no es poden autoritzar noves edificacions que foren pròpies del sòl urbà o del sòl urbanitzable.
 - En ocasions delimiten sectors subjectes a planejament derivat (Plans Especials per ampliar i executar alguns serveis: vialitat; enllumenat públic).

d.4. Planejament derivat en sòl no urbanitzable

Aquesta darrera previsió ens porta de la mà a comentar que en sòl no urbanitzable pot haver-hi planejament derivat; seran els Plans Especials en SNU, que poden ser de desenvolupament (art. 67 LUC: per protecció medi natural; per protecció de béns catalogats; per regular actuacions específiques en sòl no urbanitzable, etc); o autònoms (art. 68 LUC: per a la implantació d'infraestructures no previstes).

Els Plans especials també poden afectar a àmbits de sòl urbà i urbanitzable; per tant, són figures de planejament transversal a totes les classes de sòl.

E.- EQUIVALÈNCIES ENTRE SITUACIÓ BÀSICA I CLASSIFICACIÓ

El legislador autonòmic s'ha preocupat en guiar-nos sobre l'equivalència de les diferents situacions bàsiques amb les classes de sòl que configura la LUC; en concret, la seva Disposició Addicional 1ª (en relació a les DDTT 2 i 5.1) assenyala que:

- Es troben en situació bàsica de sòl rural els següents cassos:
 - El sòl no urbanitzable
 - El sòl urbanitzable, mentre no hagi finalitzat l'actuació d'urbanització
 - Regla residual: tot el sòl que no es trobi en situació bàsica de sòl urbanitzat. Com es dedueix clarament, inclou part del sòl classificat com urbà.

TEMA 3 REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

- Es troben en situació bàsica de sòl urbanitzat els següents cassos:
 - o SUC: entenem que es troba dins la consideració de sòl urbanitzat tres tipus de sòl urbà consolidat:
 - SUC solar: Els sòls urbans consolidats que tenen la consideració de solars.
 - SUC no solar amb serveis bàsics més façana a vial: Els sòls que es classifiquen com a sòl urbà consolidat que no són solars per manca d'assenyalament d'alineacions i rasants o per manca d'acabament de la urbanització (si la urbanització existent és conforme a planejament, es disposen dels serveis bàsics -xarxa viària, xarxa subministrament aigua, xarxa de clavegueram i subministrament energia elèctrica- i el sòl afronta a vial amb enllumenat públic i pavimentat).
 - SUC no solar en àrees consolidades per edificació en almenys 2/3 de la seva superfície; en aquest cas, per ser considerat sòl urbanitzat sembla que només es demana disposar dels serveis urbanístics bàsics executats conforme a planejament
 - o SUNC: entenem que es troba dins la consideració de sòl urbanitzat tres tipus de sòl urbà no consolidat:
 - SUNC amb serveis bàsics: Els sòls urbans no consolidats que reuneixin els serveis urbanístics bàsics.
 - SUNC contemplat a la DT 2.1; supòsit estrany: contempla sectors de sòl urbà inclosos en polígons d'actuació o sectors de planejament derivat contemplats a planejament general no adaptat a la Llei 1/2010 (encara que siguin cassos de planejament derivat que comportin càrrega de cessió de part de l'aprofitament privatiu).
 - SUNC per DT 5.1: municipis sense planejament general, en el qual cas es considera en situació de sòl urbanitzat els nuclis existents que disposen de serveis bàsics o que s'integren en àrees consolidades per l'edificació almenys en 2/3 parts de la superfície

L'esquema d'equivalència, doncs, fora el següent:

Situació bàsica	classe
Sòl rural	Sol no urbanitzable Sol urbanitzable sense execució de l'ATU Resta que no sigui sòl urbanitzat
Sol urbanitzat	SUC Solar No solar+serveis bàsics+façana No solar en àrees consolidades edificació SUNC Sunc amb serveis bàsics

	Sunc planejament no adaptat dins polígons o sectors Sunc en municipis sense planejament
--	--

III.- ESTATUT JURÍDIC BÀSIC DELS PROPIETARIS I PROPIETÀRIES

A. PLANTEJAMENT

L'estatut jurídic bàsic dels propietaris i propietàries de sòl consisteix en l'anàlisi detallat del conjunt dels seus deures i obligacions; que dependran de la ubicació concreta de la seva propietat segons allò tractat fins ara: la situació bàsica del sòl i la classificació del sòl.

Això no obstant, la normativa estatal afegeix la categoria de les anomenades "*actuacions urbanístiques*" (que poden ser de transformació o no) regulant diferents formes de transformació del territori i associant a cadascuna d'elles determinats drets i obligacions.

El legislador català, per clarificar el tema, ha elaborat una "*taula d'equivalències*" per tal de poder considerar l'equivalència de determinada actuació urbanística amb les classificacions del sòl que es deriven del dret autonòmic.

Amb la qual cosa, les situacions bàsiques del sòl que hem analitzat al començament a la pràctica limiten la seva eficàcia al camp expropiatori, als efectes de determinar la valoració d'una finca en aquests tipus de procediments d'alienació forçosa. I, en particular, els drets i obligacions del titular de la propietat, en el fons, no penjaran de la "situació bàsica", sinó del tipus "d'actuació urbanística" que contemplem, que venen regulades a la norma estatal, cadascuna de les quals tindrà una determinada equivalència amb la classe de sòl que regula la legislació autonòmica.

B. NORMATIVA ESTATAL

Segons STC 161/2019, de 12 de desembre, la competència del legislador estatal en regular determinades categories a cadascuna de les quals s'hi associen determinats drets i obligacions es justifica en l'art. 149.1.1 CE: garantir la igualtat en tots els punts del territori; és, doncs, un sistema de mínim comú denominador, que el legislador autonòmic pot desenvolupar.

En aquest sentit, la LEst15 distingeix les següents actuacions urbanístiques

- actuacions de transformació urbanística (ATU) (art. 7), que inclou:
 - actuacions d'urbanització (tant en sòl urbanitzat com en sòl rural): sigui nova urbanització, sigui reforma o renovació.

TEMA 3 REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

- Actuacions de dotació (en sòl urbanitzat): no requereixen la reforma o renovació integral de la urbanització, però tenen per objecte incrementar les dotacions públiques d'un àmbit de sòl urbanitzat per reajustar la seva proporció amb la major edificabilitat o densitat o amb els nous usos assignats.
- Actuacions que no són de transformació urbanística: les restants (Actuacions d'edificació -AE-: nova edificació, substitució o rehabilitació)

I a cadascuna d'aquestes actuacions se li assignen determinats deures:

- Les ATU comporten deures associats: art. 18 (apartat 1 actuacions d'urbanització; apartat 2 actuacions de dotació)
- Les actuacions d'edificació comporten deures associats: art 18.3.

Examinarem amb detall més endavant el contingut d'aquests deures.

C.- EQUIVALÈNCIES AMB LES CLASSES DE SÒL

El legislador autonòmic s'ha preocupat en guiar-nos sobre l'equivalència de les actuacions urbanístiques previstes a la llei estatal, amb les classes de sòl que configura la LUC; en concret, la seva Disposició Addicional 2^a assenyala que

- Les actuacions de transformació urbanística que siguin actuacions d'urbanització (que poden donar-se tant en situació bàsica de sòl urbanitzat com en la de sòl rural) equivalen a la classe de sòl urbanitzable no consolidat (inclòs dins a sectors de millora urbana regulats a l'art. 70.2.a de la LUC); a la classe de sòl urbanitzable delimitat; i a la classe de sòl urbanitzable no delimitat a partir de l'aprovació del pla parcial de delimitació.
- Les actuacions de transformació urbanística que siguin actuacions de dotació (que poden donar-se en situació bàsica de sòl urbanitzat) actuen sobre terrenys que, en origen, tenen la condició de sòl urbà consolidat i que, sense comportar una reordenació general d'un àmbit, comporten la transformació dels usos preexistents o l'augment de l'edificabilitat o de la densitat de determinades parcel·les i la correlativa exigència de majors reserves per a sistemes urbanístics d'espais lliures i d'equipaments comunitaris.

La LUC no relaciona cap equivalència respecte de les Actuacions d'Edificació; malgrat regular les actuacions edificatòries de rehabilitació (Disposició Addicional 5^a, afegida pel Decret Llei 17/2019,

de 23 de desembre ⁶). Clar que, com es tracta d'actuacions de nova edificació o de substitució o rehabilitació de l'edificació existent (art. 7.2 LSEst 2015) fàcilment podem deduir que l'estatut jurídic serà assimilable al propietari o propietària de sòl urbà consolidat amb condició de solar (altrament no fora possible plantejar cap actuació d'edificació).

L'esquema d'equivalència, doncs, fora el següent:

ATU	AU	S URZAT & S RURAL	SUNC 70.2.A SUD SUND a partir aprov PPD
	AD	S URZAT	SUC
AE	NOVA ED O SUBST	S URZAT	SUC SOLAR
	REHAB	S URZAT	SUC SOLAR

D.- CARÀCTER INDISPONIBLE DE L'ESTATUT JURÍDIC:

L'estatut jurídic del propietari o propietària de sol és un estatut legal; i d'aquí se'n deriva la conseqüència de que no és modificable convencionalment; per tant es declara que els convenis urbanístics que estableixin càrregues superior són nuls de ple dret: siguin superiors càrregues d'urbanització, siguin superiors càrregues de cessió, siguin superiors càrregues de contribució econòmica.

La normativa urbanística, a tals efectes, conté les següents disposicions:

- Art. 9.8 LS Est 15: *“Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”*.
- Art. 104.4 LUC: *“Els convenis urbanístics obliguen exclusivament les parts que els han signat, ... i no poden comportar per a les persones propietàries obligacions o càrregues addicionals o més costoses que les establertes per la legislació aplicable”*

D'aquí s'interpreta generalment que les càrregues urbanístiques que graven propietaris i propietàries del sòl són reglades, imposades segons l'ordenament, i per tant no subjectes ni a la discrecionalitat

⁶ DA 5ena no afectada per la STC 16/2021, de 28 de gener

administrativa ni a l'autonomia contractual: l'Administració ni les pot incrementar ni les pot subjectar a contraprestació, ni tant sols per via contractual.

Sobre tal consideració resulta il·lustrativa la STSJ Madrid núm. 1411/2011, de 29 de setembre (JUR 2011\391989), de la qual transcrivim els seus raonaments més transcendents a allò que es planteja:

“La actividad desplegada por el Ayuntamiento en cumplimiento del Convenio que se firmó un año después (el 22 junio 2001), era en realidad una actividad obligada para el mismo, que le venía imperativamente impuesta a éste... por lo que en realidad dicho Convenio no tendría objeto alguno, puesto que ninguna actividad voluntaria del Ayuntamiento se estaría realizando en favor de CARREFOUR que le beneficiase, de modo que mereciese una contraprestación... estaríamos ante un Convenio que (aunque estaría pactado en el ámbito de la libre voluntad de las partes para establecer entre ellas los pactos, cláusulas y condiciones que estimaran convenientes), sin embargo puede comprobarse que su objeto es conceder a CARREFOUR el beneficio de unas prestaciones municipales, a las que en realidad, el Ayuntamiento vendría igualmente obligado si no existiera tal Convenio, ya que una norma vigente con rango de Ley se las impone”

Per tant, del bracet d'aquesta doctrina jurisprudencial, cal afirmar que no es pot justificar la imposició de càrregues addicionals a canvi de superiors beneficis o superiors aprofitaments que es derivin d'una futura modificació del planejament; com expressament consideren les següents sentències

STS 2 de març 2016 RJ 2016\940: no admet la *“imposición de cargas a los beneficiarios de los derechos urbanísticos otorgados en el plan anulado como compensación de los beneficios obtenidos”*.

STSJ Catalunya 606/2015, de 27 de juliol (JUR 2015\265526) (Mollet del Vallés, conveni entre Ajuntament, una entitat pública i una mercantil privada), que afirma

el convenio urbanístico genera obligaciones y derechos para todas las partes que lo suscriben, en cuya interpretación no deben desconocerse, a falta de disposiciones específicas, las normas generales sobre contratación establecidas en las leyes civiles, .. Así que los convenios urbanísticos, por sí solos, no son sino figuras contractuales que únicamente generan efectos jurídicos entre los firmantes, en forma de declaración de intenciones para la administración y de asunción de

compromisos para Los interesados, sin comprometer La potestad de planeamiento de aquélla ni Los derechos impugnatorios de éstos, cuando es sabido que Las exigencias del interés público que justifican La potestad de planeamiento, ... de manera que, cualquiera que sea el contenido de Los acuerdos a que el ayuntamiento hubiese Llegado con Los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr La mejor ordenación posible, sin perjuicio de Las consecuencias jurídicas que, en otro terreno, pudiera desencadenar el apartamiento de convenios anteriores, pues Los convenios no pueden derogar, ni en beneficio de La administración ni de Los particulares, disposiciones normativas de obligado cumplimiento...

La lectura d'aquesta darrera sentència pot plantejar la discussió sobre si el conveni amb càrregues addicionals que accepten part dels propietaris o propietàries (els que signen el conveni) vincula als signants, però no compromet als no signants; entenem que la resposta ha de ser negativa, ja que:

- La normativa transcrita parla de nul·litat radical dels convenis; i no es pot sostenir la validesa pels signants (en realitat fora eficaçia) i invalidesa pels no signants (en realitat seria ineficaçia).
- L'assumpció de càrregues extra-legals difícilment podria justificar-se des del punt de vista causal; l'assumpció de càrregues addicionals o fora un negoci sense causa o amb causa il·lícita; i per tant, des de la tècnica contractual, fora un negoci nul per defecte de l'element causal.
- L'assumpció de càrregues extra-legals no es pot justificar ni amb els aprofitaments urbanístics que genera el nou planejament, ni amb una activitat administrativa deguda (com és la d'atorgament de llicències); com ens demostra la STSJ Madrid núm. 1411/2011, de 29 de setembre (JUR 2011\391989), abans esmentada.

E.- EL SISTEMA D'ADQUISICIÓ GRADUAL DE FACULTATS:

Dins l'estatut jurídic del propietari i propietària del sòl destaca el principi d'adquisició gradual de facultats: a mesura que es van complint amb els deures de l'estatut jurídic es van adquirint gradualment més i més facultats; és a dir, el dret sofreix un procés d'engreix a mesura que es va complint amb les càrregues que els afectin.

Aquest sistema s'implanta a partir del de la Llei del Sol estatal de 1990 (lleï 8/1990, de 25 de juliol) i es trasllada poc després al Text Refós de 1992 (Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny); l'actual TR 2015 no en parla ni expressament ni tàcita (cap dels seus preceptes, ni tampoc l'exposició de motius, en fan referència); ara be, la doctrina i la

jurisprudència encara li continuen fent referències, sobre tot en allò referent a la valoració del sòl o en allò referent a responsabilitat administrativa per accions o omissions urbanístiques; vegi's en aquest sentit les sentències del TSJ de Catalunya 532/2019, de 6 de juny JUR 2019\30272; i núm. 754/2017, de 13 de novembre JUR 2018\45043; que parlen de “*del Levantamiento de cargas correlativo a la gradual adquisición de facultades urbanísticas*” i de “*el conocido esquema de adquisición gradual de las facultades de aprovechamiento urbanístico integradas en el derecho de propiedad hasta alcanzar la última*”; en termes similars s'expressa el professor TRAYTER JIMÉNEZ (“La responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de la ordenación territorial o urbanística”; Joan Manuel Trayter Jiménez; Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num. 36/2016. BIB 2016\21341).

L'adquisició gradual de facultats significa la patrimonialització de continguts concrets a mesura que s'acompleixen determinades càrregues: s'adquireix primer el dret a urbanitzar (a mesura que s'acompleixen un primer grup de càrregues), després el dret a l'aprofitament urbanístic (quan s'acompleixen un segon grup de càrregues), després el dret a edificar (quan s'acompleixen un tercer grup de càrregues), i finalment, el dret a l'edificació (un cop a complerts els últims deures urbanístics).

IV.- ESTATUT DE La PROPIETAT DE SÒL

A) PLANTEJAMENT:

Podem considerar diferents estatuts jurídics, atenent a la submissió del sòl a actuacions de transformació o edificatòries, amb la corresponent equivalència a la classe de sòl que correspongui; en concret:

- Un primer grup estaria format pels propietaris i propietàries que no estan sotmesos a cap actuació de transformació (ni d'urbanització ni de dotació), ni a cap actuació edificatòria; serien propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl urbanitzat i gaudint de la classificació de sòl urbà consolidat. Son aquells propietaris i propietàries amb menys valor de càrregues i amb més valor de drets; per tant, bé podríem considerar-los com “*propietaris o propietàries de primera*”.

- Un segon grup estaria format per propietaris o propietàries sotmesos a actuacions de dotació o a actuacions edificatòries. Serien propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl urbanitzat i gaudint de la classificació de sòl urbà consolidat però que per una reforma de planejament es plantegen actuacions diferents a les d'urbanització. Aquests propietaris o propietàries venen gravats amb més càrregues que els anteriors; per tant, bé podríem considerar-los com “*propietaris o propietaris de primera degradats*”.

TEMA 3 REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

- Un tercer grup estaria format per propietaris o propietàries sotmesos a actuacions d'urbanització. Agruparia diferents supòsits:

- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl urbanitzat i gaudint de la classificació de sòl urbà no consolidat; o consolidat que una reforma de planejament desconsolida.
- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl urbanitzable delimitat.
- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl urbanitzable no delimitat, a partir de que s'hagi aprovat el Pla Parcial de Delimitació.

Aquests propietaris o propietàries venen gravats amb més càrregues que els anteriors; per tant, bé podríem considerar-los com "propietaris o propietàries de segona".

- Un quart grup estaria format per propietaris o propietàries en les restants situacions bàsiques de sòl rural, impeditos de tot tipus de transformació urbanística o actuació edificatòria. Agruparia diferents supòsits:

- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl urbanitzable no delimitat, sense que s'hagi aprovat el Pla Parcial de Delimitació.
 - . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl no urbanitzable
- És l'estatut jurídic més devaluat, precisament per venir impeditos d'actuacions urbanístiques i edificatòries; per tant, bé podríem considerar-los com "propietaris o propietàries de tercera".

L'esquema, doncs, fora el següent:

Propietaris o propietàries	actuació	Situació bàsica	classificació
Primera	no sotmès a ATU ni a AE	Urbanitzat	suc
Primera degrad	sotmès a AD a AE	Urbanitzat	SUC
Segona	Sotmesos a actuacions d'urbanització	urbanitzat	Sunc o descon
		rural	sud
		rural	Sund+ppd
tercera	no sotmès a ATU ni a AE	rural	snu
			Snu sense ppd

B) PROPIETARIS O PROPIETÀRIES DE PRIMERA CLASSE: PROPIETARIS O PROPIETÀRIES EN SITUACIÓ DE SÒL URBANITZAT, CLASSIFICAT COM URBÀ CONSOLIDAT, NO SOTMÉS A CAP ACTUACIÓ DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA NI A CAP ACTUACIÓ D'EDIFICACIÓ.

L'estatut jurídic d'aquests propietaris o propietàries de primera classe incorpora una sèrie de facultats o drets, d'una banda, i de deures o

obligacions, d'altra banda, que acostumen a ser dues cares de la mateixa moneda: allò que és un dret pel propietari o propietària es converteix a la vegada en una obligació.

B.1. Acotament dels cassos que incorpora

Hem dit anteriorment que en aquest primer grup hi estarien els propietaris o propietàries no subjectes a cap actuació de transformació (ni d'urbanització ni de dotació) ni a cap actuació edificatòria; però abasta una pluralitat de situacions que podríem detallar més:

- inclou els propietaris o propietàries de terrenys que tinguin la condició de solar; per tant, foren propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl urbanitzat, classificació de sòl urbà consolidat i solar.

- inclou també els propietaris o propietàries de sòl urbà consolidat que no tinguin la condició de solar (art. 30.b de la LUC); es poden donar dues hipòtesis:

- Que els manqui completar o acabar la urbanització: poden donar-se dos cassos:

- Que no s'inclogui el sòl en cap sector de millora urbana ni en cap polígon d'actuació urbanística. En tal cas, l'execució d'allò que manqui per adquirir la condició de solar podrà ser objecte d'una actuació aïllada o el propietari o propietària interessat o interessada pot demanar la delimitació del polígon d'actuació urbanística (art. 117.6 LUC i 124.2 RLUC)

- Que s'inclogui dins la delimitació d'un sector de millora urbana o un polígon d'actuació urbanística per completar o acabar la urbanització. En qualsevol cas, no es planteja una operació de millora urbana que pugui considerar-se actuació d'urbanització o de dotació.

- actuacions aïllades en sòl urbà de vialitat per adquirir la condició de solar, o actuacions d'abast limitat per a l'ajust, l'ampliació o la millora de la vialitat o dels espais lliures en sòl urbà: la DA 2.2 de la LUC afirma que aquests cassos no es consideraran actuacions de transformació urbanística. Per tant, també podrem aplicar l'Estatut dels propietaris o propietàries de primera.

- podríem discutir si es pot abastar algun cas de sòl urbà no consolidat; discussió que fomenta la DA 2.2 de la LUC acabada de referir en la mesura que les actuacions aïllades o d'abast limitat que contempla les remet a sòl urbà (sense més precisions). Al nostre entendre, la resposta ha de ser

afirmativa: dins els propietaris o propietàries de primera poden situar-se cassos de sòl urbà no consolidat: precisament tots aquells en que no es contemplin operacions de transformació urbanística (d'urbanització o de dotació) ni tampoc es contemplin actuacions edificatòries. Els cassos poden ser variats, però principalment farien referència a propietaris o propietàries de sòl urbà inclosos en polígons d'actuació urbanística o sectors de millora urbana amb finalitats diferents a les de l'art. 70.2 de la LUC (són cassos que, per definir-los amb un títol, es plantegen millores urbanes d'escassa entitat).

B.2. Els drets que incorpora el seu estatut jurídic són els següents:

1.- Dret a acabar les obres d'urbanització per tal d'adquirir la condició de solar (i, en el seu cas, dret a tramitar planejament derivat): és un dret regulat a l'art. 14.a de la LSEst2015 i als arts. 37.a i 42.1 de la LUC, i que parteix de la consideració de que dins el sòl urbà consolidat poden incloure's sols que no tinguin la condició de solar (perquè els manca acabar o completar la urbanització ex art. 30.b de la LUC). Per tant, el planejament general pot contemplar diferents situacions de SUC:

- terrenys que tenen consideració de solar per gaudir de l'obra d'urbanització totalment executada.

- terrenys que no tenen condició de solar perquè els manca finir o completar la urbanització, i, en el seu cas, els manca igualment cessió de vialitat i espais lliures. És a dir, són terrenys mancats de cessions o d'ultimar la urbanització; sobre la manca de cessions, la DT 2.2 de la LUC diu que les actuacions sobre sòls urbans que es limitin a cessió de vialitat, o que tenen per objecte l'ampliació o millora de vialitat o espais lliures no es consideren actuacions de transformació urbanística. Aquests terrenys poden estar en un dels següents cassos:

- Inclosos dins un sector de millora urbana per a completar les prescripcions de planejament. En tal cas, els propietaris o propietàries gaudiran del dret al tràmit del planejament derivat; i del dret a l'acabament de l'obra urbanitzadora. Sobre el dret al tràmit del planejament derivat serà objecte d'anàlisi més endavant. Ara ens conformem amb afirmar que dins el SUC el planejament general pot delimitar sectors de planejament de millora sempre que realment existeixi un nivell d'urbanització avançat (altrament no fora possible la seva classificació com a SUC).
- Inclosos dins un polígon d'actuació urbanística per a l'execució de l'obra pendent i el repartiment de la càrrega entre els propietaris o propietàries.

- No inclosos en cap sector de millora ni cap polígon d'actuació urbanística. En aquest cas, igualment, el particular té dret a executar l'obra perquè el seu sòl adquireixi la condició de solar, bé de forma individual, bé demanant la delimitació d'un polígon d'actuació urbanística pels tràmits de l'art. 117.6 de la LUC i 124.2 del seu reglament de desenvolupament parcial per tal de repartir la càrrega entre tots els beneficiaris.

2.- Dret a la patrimonialització de l'aprofitament urbanístic resultant: a tenor d'allò que estableix l'art. 38 de la LUC, el propietari o propietària de SUC no ha de cedir cap part de l'aprofitament urbanístic lucratiu; per tant, patrimonialitza la totalitat del mateix. I això en totes les diferents situacions de SUC que abans s'han descrit (siguin solars o no; estiguin delimitats o no sectors de millora urbana o polígons d'actuació urbanística).

3.- Dret a edificar, si s'assoleix condició de solar, amb l'obtenció de llicència: dret reconegut a l'art. 14.b de la LSEst i 37.b de la LUC (desenvolupat a arts. 41 i 42 del Reglament de desenvolupament parcial): és un dret que resta condicionat al compliment dels requisits de la normativa urbanística i als terminis que en la mateixa s'estableixin.

L'exercici del dret resta condicionat a l'atorgament del títol administratiu corresponent (llicència, comunicació prèvia o declaració responsable; encara que la LUC es referia originàriament només a llicència, la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa, que modifica alguns preceptes de la LUC, admet per a determinades orbes la comunicació prèvia o la declaració responsable).

4.- Dret a l'ús de l'edificació: malgrat la LSEst2015 no en fa referència directe, aquest dret s'insereix dins el dret general a la utilització de la propietat conforme a l'ordenament (reconegut a l'art. 27.1 del Reglament de la LUC).

L'exercici del dret a utilitzar l'edificació resta condicionat a l'atorgament del títol administratiu corresponent (comunicació prèvia: art. 187.bis.b LUC). La intervenció administrativa es limita a controlar el compliment de les condicions marcades a la llicència d'edificació i no es poden introduir requeriments no contemplats a la llicència.

B.2. Els deures que incorpora el seu estatut jurídic són els següents:

1. Deure de completar la urbanització per a l'adquisició de la condició de solar: deure del que parla clarament l'art. 17.1 de la LSEst i en el mateix sentit complementa l'art. 42.2 de la LUC. Estem doncs, en presència d'un dret (B.1.1) i a l'hora d'una obligació (b.2.1).

2. Deure d'edificar solars en terminis fixats al planejament: deure del que parla també clarament l'art. 17.1 de la LSEst i en el mateix sentit complementa l'art. 42.2 de la LUC, segons el qual els propietaris o propietàries de SUC *“han d'edificar els solars resultants en els terminis i d'acord amb les determinacions que hagin fixat el planejament urbanístic o el programa d'actuació urbanística municipal”* (ídem art. 38.b RLUC). Els terminis, doncs, per complir amb el deure vindran determinats en el planejament urbanístic general o derivat (ho remarca igualment l'art. 175 de la LUC, desenvolupat per l'art. 229 RLUC). Estem doncs, igualment, en presència d'un dret (B.1.3) i a l'hora d'una obligació (b.2.2).

Les característiques de la càrrega d'edificar els solars més importants són les següents:

- és càrrega d'edificació de sols amb aprofitament privatiu (de qualsevol tipologia), fins i tot d'habitatge protegit.

- Aplicable per disposició de planejament general (POUM o PAUM): el planejament general ha de fixar terminis d'inici i finalització de l'obra d'edificació preceptivament respecte habitatges de protecció; respecte de la resta d'edificacions, el planejament general té potestat (però no obligació) de fixar terminis per iniciar i finalitzar les obres d'edificació (arts. 57.6, 60.9 i 175 ss LUC); igualment podríem sostenir la potestat del planejament derivat de fixar aquests terminis (art. 229.1 RLUC); però està clar, en sectors de planejament derivat estarem en presència de propietaris o propietàries que no podran situar-se dins aquest grup que considerem de primera.

3. Deure d'utilitzar l'edificació conforme a planejament: en aquest sentit, l'art. 15.1.a de la LSEst afirma que el dret de propietat comporta el deure dx^oe *“Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística”*.

A la normativa catalana, la utilització de l'edificació només es configura expressament com un dret (art. 41 LUC per a sòl urbà; art. 44.1.e LUC per a sòl urbanitzable). Això no obstant, la funció social de la propietat ha de tenir la força suficient com per la configuració de la càrrega efectiva de la utilització del sòl, que no pot estar vacant per quant l'ordenació urbanística ve pensada precisament en dotar a les necessitats col·lectives dels sòls necessaris pel seu assentament; en aquest sentit, la “utilització racional del sòl” com a principi general (art. 3.1 de la LUC i art. 3 del seu reglament de desenvolupament parcial) ha de ser igualment referència suficient dins la legislació catalana.

4. Deure de conservació i rehabilitació de finques i construccions: deure del que parla clarament els arts. 14, 15 i 17.1 de la LSEst i en el mateix sentit complement els arts 1.2, 41, 197 ss de la LUC (i desenvolupen diferents preceptes autonòmics de rang reglamentari: Decret 305/2006 art. 29; Decret 64/2014 arts. 94 ss.

La LUC precisament destaca com un dels seus objectius la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions (art. 1.2); i, malgrat que sense referència directe al SUC, alguns preceptes de la norma contempnen l'obligació general de conservar en condicions d'ús (i de rehabilitar en cas contrari) les edificacions: art. 41 (respecte SU) i 197 (respecte totes les edificacions).

Les característiques destacables d'aquesta càrrega són les següents:

- El deure de conservació és un deure general: que s'aplica a classe de sòl (encara que amb extensió diferent), i a qualsevol tipus d'immoble (edificacions o terrenys). Gravant al propietari o propietària amb la càrrega de mantenir condicions de seguretat i conservació adequades.
- Obliga al manteniment d'un bon estat de conservació, que ha d'interpretar-se com concepte jurídic indeterminat; així ho deduïm de l'art. 14.b LSEst que obliga a: *“realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación”*;
- En qualsevol cas exigeix uns mínims, que es relacionen amb la garantia de les condicions de seguretat, ornament i salubritat; en aquest sentit l'art. 15.1.b LSEst, en referència a tots els immobles, obliga a *“Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las Leyes para servir de soporte a dichos usos”*
- En referència a les edificacions, en qualsevol situació bàsica, a més, les edificacions han de satisfer els requisits bàsics de l'edificació segons la LOE i adaptar i actualitzar les instal·lacions a la normativa exigible a cada moment (art. 17.3 LSEst)
- S'estableix una quantia màxima de la càrrega: la conservació no suposarà una despesa superior a la meitat del valor actual de l'edificació (art. 15.3 LSEst).
- L'incompliment de l'obligació legítima als Ajuntaments a decretar (d'ofici o a instància) ordres de conservació (si no s'excedeix del límit del cost); o, en el seu cas, la declaració de ruïna (si s'excedeix del límit del cost).

C) PROPIETARIS O PROPIETÀRIES DE PRIMERA CLASSE DEGRADATS: PROPIETARIS O PROPIETÀRIES EN SITUACIÓ BÀSICA DE SÒL URBANITZAT, CLASSIFICAT COM URBÀ CONSOLIDAT, SOTMESOS A ACTUACIONS DE DOTACIÓ O A ACTUACIONS D'EDIFICACIÓ.

L'estatut jurídic d'aquests propietaris o propietàries de primera classe degradats incorpora una sèrie de facultats o drets, d'una banda, i de deures o obligacions, d'altra banda. Com sia, però, que la regulació és diferent en cada cas, separarem l'estatut del propietari o propietària en actuacions de dotació de la del propietari o propietària en actuacions edificatòries.

C.1. Propietari o propietària en actuacions de dotació

c.1.1. Acotament del supòsit:

Les actuacions de dotació venen regulades a l'art. 7.1.b de la LSEst2015, que les defineix com aquelles que, operant sobre sòl urbanitzat, tenen per objecte incrementar les dotacions públiques d'un àmbit per reajustar la seva proporció amb la major edificabilitat o densitat o amb els nous usos assignats en l'ordenació urbanística a una o més parcel·les de l'àmbit i no requereixin la reforma o renovació de la urbanització d'aquest.

L'actuació de dotació, doncs, es defineix per la concurrència de les següents característiques:

- opera sobre sòls en situació bàsica de sòl urbanitzat; i, sota les equivalències de classificació de sòl que es deriva de la normativa catalana, segons la Disposició Addicional 2.3 de la LUC, opera sobre sòl urbà consolidat

- existeix una modificació de planejament que incrementa l'aprofitament: per increment de l'edificabilitat, de la densitat, o per assignació de diferents usos de superior valor. Segons la DA 2.3 existeix una modificació de planejament modificacions del planejament l'objecte de la qual es defineix per la concurrència de tres notes:

- delimita un àmbit (als efectes de repartiment de beneficis i càrregues). Aquest àmbit serà un sector de millora urbana si requereix de planejament derivat; o un polígon d'actuació urbanística si el planejament en fa regulació complerta amb la precisió característica del sòl urbà consolidat de forma que es pugui iniciar immediatament la gestió i execució.

- la modificació del planejament no comporta una reordenació general d'un àmbit.

- la modificació del planejament no comporta ni la reforma ni la renovació de la urbanització de l'àmbit. Si es plantegés aquesta reforma, estaríem en presència d'actuacions d'urbanització. Amb la matisació que en resulta de la Disposició Addicional 2.2 de la LUC: determinades operacions en sòl urbà no es consideren de transformació urbanística:

- les actuacions aïllades en sols urbans que es limiten a operacions de cessió obligatòria i gratuïta de vialitat per adquirir la condició de solars.
- actuacions limitades a l'ajust, ampliació o millora de vialitat o espais lliures.

- la modificació del planejament comporta la transformació dels usos preexistents o a l'augment de l'edificabilitat o de la densitat de determinades parcel·les. És a dir, el resultat en qualsevol cas és l'increment del valor de l'aprofitament privatiu.

- aquesta alteració de planejament incrementa les dotacions públiques per "ajustar-les" als nous aprofitaments. En definitiva, l'engreix dels aprofitaments requereix igualment l'engreix de les dotacions. Ho veurem com una càrrega específica dels propietaris o propietàries d'aquests sols.

L'estatut jurídic d'aquests propietaris o propietàries és el regulat als arts 14.c i 18.2 de la LEst; i als arts. 43.1.b, 100.4 i Disposició Addicional 2ª de la LUC; i el resumim seguidament.

c.1.2.- Drets:

Els propietaris o propietàries subjectes a actuacions de dotació gaudeixen dels següents drets:

1. el dret a acabar les obres d'urbanització pendents per a l'adquisició de la condició de solar es realitzarà en règim de distribució entre tots els afectats; entre els quals es repartiran els beneficis i càrregues *"incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación"*.

És a dir, en general, els propietaris o propietàries inclosos en aquest grup ostenten el dret a realitzar totes les operacions de gestió i execució legalment previstes per a la distribució de beneficis i càrregues; i per adquirir els sòls la condició de solar acabant les orbes d'urbanització que, en el seu cas, figurin pendents.

2. el dret a la patrimonialització de l'aprofitament privatiu no és del 100%; sobre el dret a la patrimonialització la llei estatal es limita a establir dos criteris:

- El % en concret de patrimonialització (entenent que el restant serà de cessió) vindrà determinat per la legislació autonòmica. L'art. 43.1.b de la LUC estableix que:

- Quan es tracti d'una actuació de dotació que incrementi sostre edificable, es patrimonialitza el 100% de l'aprofitament anterior i el 85% de l'increment de sostre.
- Quan es tracti d'una altra operació de dotació, es patrimonialitza el 100% de l'aprofitament anterior i el 90 % de l'increment d'aprofitament.
- Malgrat que la norma estatal contempla que el % s'aplicarà en qualsevol cas sobre l' *“incremento de la edificabilidad media ponderada que... resulte de la modificación del instrumento de ordenación”*; regla que no sembla respectar la normativa catalana.

3. Altres drets: en tot allò restant, seran d'aplicació els demés drets que abans hem considerat respecte dels propietaris o propietàries de primera: dret a edificar un cop s'ha adquirit la condició de solar; i dret a l'ús de l'edificació executada conforme a planejament.

c.1.3.- Deures:

Els propietaris o propietàries subjectes a actuacions de dotació venen gravats amb els següents deures:

1. Deures generals dels propietaris o propietàries de primera: tots els deures generals tractats pels propietaris o propietàries de sòl urbà consolidat no sotmès a cap actuació de transformació urbanística ni edificatòria són traslladables en la seva integritat a aquest segon grup: el deure d'acabar la urbanització (correlatiu al dret 1 abans descrit, i que inclou l'obligació d'ultimar tots els actes de gestió i execució per tal de que els terrenys adquireixin la condició de solar); el deure d'edificar els solars; el deure d'utilitzar l'edificació; i el deure de la seva conservació.

2.- A més, aquests propietaris o propietàries venen gravats amb el deure de cedir el sòl destinat a dotacions públiques relacionats amb l'actuació de dotació (l'actuació de dotació incrementa les dotacions públiques dins l'àmbit).

Segons l'art. 100.4 de la LUC:

a) Si la modificació comporta transformació dels usos preexistents, s'han de complir les següents reserves mínimes per a zones verdes, espais lliures públics i equipaments públics:

- 22,5 m² per cada 100 m² de sostre residencial (de la qual reserva no menys de 15 m² de sòl per cada 100 m² de sostre residencial seran destinades a zones verdes i espais lliures públics);

- 7,5 m² de sòl per cada 100 m² de sostre destinat a altres usos

b) Si la modificació comporta únicament un increment de sostre edificable o de la densitat, s'han d'incrementar les reserves en la mateixa proporció, amb un mínim ⁷ :

- per a zones verdes: 20 m² per cada 100 m² de sostre residencial i 5 m² per cada 100 m² de sostre d'altres usos;

- per a equipaments: 10 m², com a mínim, per cada nou habitatge, llevat que l'augment de densitat es destini a habitatges de protecció pública i no ultrapassi el nombre d'habitatges que resulta d'aplicar el mòdul de 70 m² al sostre amb aquesta destinació.

Si aquestes reserves addicionals exigides no es poden localitzar en el mateix àmbit, per raons d'impossibilitat material, es poden substituir per l'equivalent del seu valor econòmic (és a dir es substitueix la càrrega de cessió per la de monetarització), que l'ajuntament competent ha de destinar a nodrir un fons constituït per adquirir espais lliures o equipaments de nova creació en el municipi ⁸.

3.- Finalment, aquests propietaris o propietàries venen gravats amb el deure de cedir part de l'aprofitament privatiu: en aquell percentatge que no tenen dret a patrimonialitzar. La normativa estatal regula dues regles respecte d'aquesta càrrega de cessió d'aprofitament privatiu:

- La cessió es realitzarà lliure de càrrega d'urbanització; és a dir, l'aprofitament que es cedeixi a l'Administració no contribueix en les despeses d'urbanització.

- Es podrà fer la cessió in natura (cedint la part dels solars on materialitzar l'aprofitament) o en diners (en aquest cas es parla de "*monetarització*" de la cessió d'aprofitament) sempre que això persegueixi una finalitat concreta (i no a qualsevol altra): "*costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas*". En tal cas, la modificació de planejament que contempli l'actuació ha d'incloure el càlcul del valor total de les càrregues imputables a l'actuació de dotació; i en tal cas, els propietaris poden complir el deure

⁷ La regulació de l'art. 100.4 es un xic mes complexa; convindria llegir el text del precepte.

⁸ L'admissió de la monetarització de la cessió de terrenys per a dotacions ve admesa per l'art. 18.2.b de la LSEst 2015 "en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

substitutori de pagament en metàl·lic, sense necessitat de delimitar cap polígon ni aplicar cap sistema d'actuació urbanística, en el moment d'atorgament de la llicència d'obra nova o de rehabilitació que habiliti una edificabilitat o densitat superior o l'establiment del nou ús atribuït per l'ordenació i com a condició prèvia a la concessió de la llicència (Disposició Addicional 4 de la LUC)

C.2. Propietari o propietària en actuacions edificatòries

c.2.1. Acotament del supòsit:

Les actuacions de edificatòries, que comprenen les de nova edificació i les de rehabilitació o reforma de les edificacions existents, venen regulades als arts. 2.1, 7.2 i 18.3, principalment, de la LSEst2015 (desenvolupats a la Disposició Addicional 5ª de la LUC). De la interpretació d'aquests preceptes podem definir les actuacions edificatòries com aquelles que, operant sobre sòl urbanitzat, tenen un objecte principal i poden tenir un objecte accessori:

- l'objecte principal i que preceptivament ha de donar-se és un de dos: o bé la nova edificació i la substitució de l'edificació existent, o bé la rehabilitació de l'edificació existent. Desenvolupem els dos cassos:

- la rehabilitació o reforma d'edificacions existents: art. 2.1 LSEst i DA 5.1 LUC: son aquelles actuacions que tenen les següents característiques:

- com a causa, l'existència d'edificis amb situacions d'insuficiència o degradació dels requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat de les edificacions.

- com a conseqüència, per posar-hi remi es contempla la realització de les obres i treballs de manteniment o intervenció en els edificis existents, les seves instal·lacions i espais comuns, en els termes disposats per la Llei d'Ordenació de l'Edificació (no es contempla l'enderroc i la substitució; aquest serà el segon cas). Es contempla la possibilitat de que l'obra a executar contempli l'existència de nous locals o habitatges.

-la finalitat d'aquests obres serà:

- bé conservar els edificis en les condicions exigides per les lleis perquè serveixin de suport a l'ús corresponent,

- bé obtenir millores d'interès general per motius turístics o culturals

- bé millorar la qualitat i la sostenibilitat del medi urbà,

- l'enderroc d'un edifici i la substitució per un altre de nova planta quan es plantegin actuacions de regeneració i renovació urbanes,

sobre edificis o teixits urbans; aquestes actuacions de regeneració i renovació urbanes tindran caràcter individual (quan actuïn sobre un sol edifici) o caràcter integrat (quan afectin a una àrea superior i s'articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia administrativa global i unitària). La normativa autonòmica precisa que l'enderrocament i substitució de l'edificació serà possible en un dels dos casos següents:

- Quan l'edifici existent amenaci ruïna (podria identificar-se en l'actuació edificatòria individual).
- Quan el planejament urbanístic sotmeti l'edificació a enderroc per la necessitat de renovar el parc edificat obsolet o inadequat a l'entorn i la substitució de l'edifici comporti significativament la materialització d'un millor aprofitament urbanístic respecte del que es pretengui enderrocar podria identificar-se amb l'actuació edificatòria integrada).

- l'objecte accessori (i que pot concorre o no) pot consistir en obres complementàries d'urbanització. Però en cap cas pot referir-se a actuacions d'urbanització (no pot abastar actuacions de nova urbanització, substitució o reforma de la urbanització existent); encara que una actuació de transformació urbanística (d'urbanització o de dotació) pot comprendre actuacions edificatòries (DA 5.11 LUC), en el qual cas s'aplicaran les normes corresponents a les actuacions de transformació en allò referent a la resta dels deures del propietaris o propietàries.

L'actuació edificatòria, doncs, es defineix per la concurrència, a més, de les següents característiques:

- opera sobre sòls en situació bàsica de sòl urbanitzat; i, sota les equivalències de classificació de sòl que es deriva de la normativa catalana, segons la Disposició Addicional 2.3 de la LUC, opera sobre sòl urbà consolidat. Només aquesta classe de sòl pot aspirar a albergar edificacions existents (a substituir o rehabilitar) o de nova planta.

- existeix un expedient administratiu que delimita i defineix l'operació edificatòria. Les característiques principals d'aquest expedients són les següents:

- pot ser un expedient de planejament o de gestió (en aquest cas seguirà els tràmits o be de l'art. 36 de la Llei d'Habitatge o de l'art. 119 de la LUC);

-aquest expedient haurà de delimitar l'àmbit i definir les actuacions edificatòries a executar (i en el seu cas d'execució d'elements d'urbanització complementària);

- també determinarà el sistema d'execució (en teoria, bàsicament, qualsevol dels sistemes de gestió urbanística que en el seu moment s'analitzaran)

- pot ser un expedient únic o diferents expedients successius (per exemple, primer el planejament que delimiti àmbit i el de gestió que defineixi les operacions edificatòries).

- un cop s'ha aprovat l'expedient de definició i delimitació cal tramitar l'aprovació del projecte d'execució d'obres (d'edificació, rehabilitació o reforma i, en el seu cas, d'urbanització) i el projecte de distribució de beneficis i càrregues entre els afectats. En cas de projecte de rehabilitació o reforma es pot contemplar la construcció de nous pisos o locals, que podran ser destinats al finançament de les despeses d'execució.

c.2.2 Drets:

Els drets que aquests propietaris o propietàries incorporen el seu estatut jurídic són els següents:

1. Dret a la iniciativa d'actuacions edificatòries en un àmbit, i a intervenir en el procediment administratiu de delimitació.

El dret a la iniciativa en mans dels particulars ve regulat als arts. 8.1 i 9.2 de la LSEst, però ho sotmet a allò que disposi la normativa aplicable.

L'art. 8.1 disposa que

La iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios

En cas d'iniciativa pública, els particulars tenen dret a la participació, siguin propietaris o propietàries o no, *“en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”* (art. 9.2 LS Est).

I en els cassos en que la normativa d'aplicació els reconegui el dret a la iniciativa, podran presentar els instruments de planejament i de gestió necessaris per al desenvolupament dels seus drets urbanístics (art. 9.7 LEST 2015)

La normativa autonòmica catalana contempla una regulació del dret a la iniciativa extraordinàriament confusa. La DA 5.3 LUC contempla que, per

delimitar i gestionar les actuacions de rehabilitació (sense referència a les de nova edificació i substitució) l'Administració actuant pot acordar la iniciativa pública, d'ofici o a instància de part (instància que poden presentar els propietaris o propietàries o "*altres subjectes legítims*"); sens perjudici de que per gestionar les actuacions (s'hagin delimitat per iniciativa pública o a instància de part) també poden exercir la iniciativa, subscriuint els corresponents convenis amb l'Administració o determinant un sistema d'actuació en que reconegui la participació e la iniciativa privada (reparcel·lació en modalitat de compensació bàsica, per concertació o per cooperació). Per tant, be pot afirmar-se que el dret de participació dels interessats és homologable al dret de participació en el planejament derivat i en l'execució del planejament; per això, pot remetre's al tractament general d'aquest dret que més endavant desenvoluparem.

2. Pel demés, seran d'aplicació els drets generals dels propietaris o propietàries de primera classe: destaquem, en particular, que aquests propietaris o propietàries patrimonialitzen el 100% de l'aprofitament privatiu, dret a l'edificació i dret a utilitzar l'edificació.

c.2.3. Deures

Els deures amb que venen gravats aquests propietaris o propietàries venen regulats a l'art. 18.3 de la LSEst i a la DA5.2 de la LUC; i són els següents:

1. Deure de consentir l'actuació edificatòria i costejar-ne el cost (de les obres d'edificació i de les d'urbanització complementària en el seu cas). Formen part dels costos d'execució no només els que fan referència a l'execució material de l'obra, sinó també aquells que fan referència a la càrrega de real·lotjament i a la càrrega d'enderrocar aquells elements que no puguin conservar-se (art. 18.1 apartats e i f en relació a art. 18.3 de la LSEst 2015). En definitiva els conceptes que integren la compte de la càrrega urbanitzadora és aquell que de forma general contempla l'at. 120 de la LUC i els arts 127, 128 i 219 ss del seu Reglament de desenvolupament parcial.

2. Pel demés, seran d'aplicació els deures generals dels propietaris o propietàries de primera classe: d'utilitzar i conservar l'obra executada.

D) PROPIETARIS O PROPIETÀRIES DE SEGONA CLASSE: PROPIETARIS O PROPIETÀRIES SOTMESOS A ACTUACIONS D'URBANITZACIÓ.

D.1. Acotament del supòsit

Les actuacions d'urbanització es defineixen per la concurrència de dues notes: una, per la consideració de l'àmbit geogràfic a que afecta; i

l'altra, objectivament, pel contingut de les operacions urbanístiques que es plantegen.

Sobre l'àmbit geogràfic, com abans hem sostingut, aquest grup aglutina els següents supòsits:

- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl urbanitzat i gaudint de la classificació de sòl urbà no consolidat; o consolidat que una reforma de planejament desconsolida. I afegim, ara, sempre que es plantegi una actuació d'urbanització.
- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl urbanitzable delimitat.
- . propietaris o propietàries en situació bàsica de sòl rural i gaudint de la classificació de sòl urbanitzable no delimitat, a partir de que s'hagi aprovat el Pla Parcial de Delimitació.

Sobre el contingut de les operacions urbanístiques que es plantegen, es dissenya una operació d'urbanització de l'àmbit, que es defineix per l'art. 7.1.a de la LSEst 2015 en un de dos cassos possible:

- la nova urbanització: la nova urbanització destaca per les següents notes:

- S'actua sobre un sòl (urbà no consolidat o urbanitzable) que o no tenia urbanització o, en qualsevol cas, l'existent no estava tant avançada per poder afirmar que mancava només completar-la.
- Per tant, significa el trànsit d'un àmbit de sòl de la situació de sòl rural a la d'urbanitzat.
- Aquest trànsit es produeix a partir de l'efectiva execució de les corresponents infraestructures i dotacions públiques.
- I el resultat final és la formació d'una o més parcel·les aptes per a l'edificació o ús independent i connectades funcionalment amb la xarxa dels serveis exigits per l'ordenació territorial i urbanística.

- la reforma o la renovació de la urbanització existent, en els mateixos termes. Només varia el tipus de sòl sobre el que s'actua; en aquest cas, amb urbanització ja executada o en estat avançat d'execució, tot dissenyant la seva reforma o renovació. Aquest cas ve a coincidir substancialment amb el que contempla l'art. 70.2.b de la LUC: les operacions de millora urbana que contempen a substitució integral o parcial de les infraestructures d'urbanització i la implantació de noves infraestructures, per raons d'obsolescència o d'insuficiència manifesta de les existents o per les exigències del desenvolupament econòmic i social

I l'estatut jurídic d'aquests propietaris o propietàries de segona classe incorpora una sèrie de facultats o drets, d'una banda, i de deures o

obligacions, d'altra banda, que acostumen a ser dues cares de la mateixa moneda: allò que és un dret pel propietari o propietària es converteix a la vegada en una obligació.

D.2. Els drets que incorpora el seu estatut jurídic són els següents:

1.- Dret a la tramitació del planejament derivat: art. 13.2.b de la LSEst 2015 i arts. 8, 60.2 i 101.1 LUC.

El dret a la iniciativa en mans dels propietaris o propietàries ve regulat als arts. 13.b de la LSEst, sempre que l'Administració no s'hagi reservat aquesta facultat.

Segons l'art. 60.2 de la LUC, el Programa d'Actuació urbanística municipal ha de determinar quina iniciativa, la pública o la privada, és preferent per a la promoció del planejament urbanístic derivat; i pot establir una reserva per a la iniciativa pública al llarg d'un termini concret, que no pot superar els sis anys.

Cas de no existir aquesta reserva, o d'haver-se excedit del termini de la reserva si existeix, la iniciativa privada gaudirà del dret a la tramitació del planejament derivat; les característiques més importants d'aquest dret són les següents:

- Fa referència a al dret a tramitar planejament derivat (Plans especials urbanístics, plans de millora urbana i plans parcials urbanístics) que afecten a sectors delimitats al Pla D'ordenació Urbanística municipal.
- No existeix dret al tràmit del planejament general, ni de les modificacions o revisions del mateix (arts. 83.4 i 101.3 LUC); si a la iniciativa privada li interessa la tramitació de modificacions o revisions del planejament general, la instància que presenti en tal sentit serà tractada com una simple petició: l'Administració competent pot assumir o no la iniciativa, discrecionalment.
- Ubicant aquest dret al tràmit del planejament derivat dins la figura general de la potestat reglamentària, podríem considerar-ho dins la "iniciativa reglamentària popular".
- Significat formal: El dret al tràmit del planejament derivat significa, formalment, el dret a fer la formulació de l'instrument (és a dir la seva redacció material), presentar-lo a tràmit davant l'administració competent, intervenir en el procediment de tramitació com interessat, amb dret a la resolució expressa o per silenci.

- Significat material: El dret al tràmit del planejament derivat significa, materialment, importants limitacions a la potestat administrativa, que es configura substancialment com una potestat reglada; seguint, en essència, la doctrina que reflexa la Sentència del TS núm. 1738/2017, de 15 de novembre de 2017, RJ 2017\4934:
 - L'Administració no té potestat discrecional per introduir criteris d'oportunitat que dificultin o condicionin la resolució de fons; els criteris d'oportunitat o conveniència ja s'han valorat a l'hora d'aprovar el planejament general que ha delimitat el sector a desenvolupar amb planejament derivat; aquest planejament general ha valorat la conveniència, i ha regulat els paràmetres fonamentals pel desenvolupament.
 - L'Administració només pot denegar la iniciativa:
 - i) Per raons de forma: per l'existència en la documentació presentada de deficiències que no sigui possible esmenar-les o corregir-les durant la tramitació del procediment.
 - ii) Per raons de fons, en els casos en què el Pla projectat violi de forma clara, palmària i manifesta l'ordenament urbanístic vigent.

La reforma de la LUC operada per la Llei 2/2021, de 29 de desembre, pretén limitar la transformació d'aquests sòls en aquells municipis que tinguin planejament general pendent d'adaptació al planejament territorial (art. 75.4), tant per la transformació de sòls urbanitzables delimitats com no delimitats, obligant en tals casos a tramitar una consulta prèvia a través d'un avanç de pla parcial: es tracta d'avaluar si la transformació pretesa s'adequa als objectius d'equilibri contemplats al planejament territorial. Al nostre entendre, respecte els sòls urbanitzables delimitats, aquesta previsió pot entendre's contrària a l'art. 13.2.b de la Llei estatal.

2.- Dret a executar o acabar les obres d'urbanització per tal d'adquirir la condició de solar: art. 14.a LSEst 2015 i art. 42.1 LUC

Amb planejament esgotat (originàriament, perquè el planejament general no contemplava planejament derivat; o de forma sobrevinguda, en el cas que contemplant planejament derivat es tramiti i aprovi aquest), els propietaris o propietàries ostenten el dret a finir les obres d'urbanització per tal que la seva propietat adquireixi la condició de solar.

Res a afegir sobre allò que s'ha dit respecte dels propietaris o propietàries de primera classe (apartat B.2.1)

3.- Dret a la patrimonialització de l'aprofitament privatiu en tot o en part: art. 18.1.b LSEst. 2015; arts. 40, 43 i 45LUC:

3.1. Segons la normativa estatal (art. 18.1.b LSEst 2015), en les actuacions d'urbanització no es patrimonialitzarà el 100% de l'aprofitament privatiu, car caldrà cedir a l'Administració, lliure de càrregues d'urbanització, i per a la seva incorporació al patrimoni públic del sòl, un percentatge de l'edificabilitat mitjana ponderada de l'actuació o de l'àmbit de referència, deixant que el legislador autonòmic precisi:

- la quantificació del percentatge, que per regla general no serà inferior al 5% ni superior al 15%; això no obstant, excepcionalment, es podrà reduir el mínim o incrementar el màxim (mai més del 20%) *“para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo”*.

- els cassos en que podrà substituir-se la cessió per l'entrega de l'equivalent en diners (monetarització) es releguen a la normativa autonòmica, *“excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva”*; per tant, cal interpretar que quan la cessió es pugui fer en sòls reservats a habitatge de protecció dins el mateix àmbit, no serà possible monetaritzar la cessió d'aprofitament.

3.2. El desenvolupament del dret a la patrimonialització parcial de l'aprofitament privatiu el desenvolupa la legislació catalana distingint diferents cassos:

i. Actuacions de dotació: Ja hem parlat abans de les actuacions de dotació, que contempla l'art. 43.1.b de la LUC.

ii. En sòl urbà no consolidat (SUNC) podem contemplar tres situacions diferents:

a. on es delimiti un sector a desenvolupar per un Pla de Millora Urbana dels previstos a l'art. 70.2.a de la LUC (tenen per objecte el desenvolupament del model urbanístic de l'àmbit de què es tracti o bé la seva reconversió quant a l'estructura fonamental, l'edificació existent o els usos principals), els propietaris o propietàries patrimonialitzen el 90% de l'aprofitament privatiu del sector; per tant, el restant 10% serà de cessió obligatòria i gratuïta.

A complementar que l'art. 70.2.b planteja un cas en sol consolidat (SUC) que ha de considerar-se com actuació d'urbanització: es delimita un sector a desenvolupar per un pla de millora urbana que planteja operacions de substitució integral o parcial de les infraestructures -motivats en l'obsolescència o d'insuficiència manifesta de les existents o per les exigències del desenvolupament econòmic i social-; les actuacions d'urbanització que les hem tractat abans dins el grup de "propietaris o propietàries de segona".

b. on es delimiti un sector a desenvolupar per un Pla de Millora Urbana diferent als previstos a l'art. 70.2 de la LUC, els propietaris o propietàries patrimonialitzen el 100 % de l'aprofitament privatiu del sector; per tant, no hi ha càrrega de cessió obligatòria i gratuïta d'aprofitament privatiu.

c. en SUNC subjecte a un Pla Director Urbanístic on es delimiten àrees residencials estratègiques o sectors d'interès supramunicipal tenen regles específiques:

c.1. en el cas d'àrees residencials estratègiques (art. 56.5.c LUC) els propietaris o propietàries patrimonialitzen com a mínim el 85% de l'aprofitament privatiu del sector; per tant, el restant (màxim del 15%) serà de cessió obligatòria i gratuïta. Amb respecte als límits mínim i màxim, serà el PDU el que determinarà el tant per cent de patrimonialització pels propietaris o propietàries i el de cessió a favor de l'Administració. I el PDU, a més, pot establir que el producte obtingut de l'alienació d'aquest sòl de cessió es destini per l'Administració receptora, totalment o parcialment, a complir l'obligació de costejar la construcció dels equipaments previstos.

- en el cas sectors d'interès supramunicipal l'art. 56.6 de la LUC no estableix cap regla al respecte. Per tant, aplicarem en aquests cas les regles existents respecte de les actuacions d'urbanització.

iii. en sòl urbanitzable (sigui desenvolupat per Pla Parcial Urbanístic, Per Pla Parcial de Delimitació o per Pla Director Urbanístic - sigui d'àrea residencial estratègica o de sector d'interès supramunicipal-) hem d'aplicar la regla única de l'art. 45 de la LUC: els propietaris o propietàries patrimonialitzen el 85% de l'aprofitament privatiu del sector; per tant, el restant 15% serà de cessió obligatòria i gratuïta.

4.- Dret a edificar si el terreny adquireix la condició de solar:

És el mateix dret que ja hem tractat respecte dels propietaris o propietàries de primera; perquè els que ara contemplem com propietaris o

propietàries de segona arribarà un moment que, quan el planejament estigui completat, la gestió urbanística finalitzada, i l'obra d'urbanització executada, els terrenys hauran adquirit la condició de solar; i en aquest moment gaudiran del dret a edificat, segons reconeix l'art. 14.b de la LSEst i 44.e de la LUC (desenvolupat a art 39.b del Reglament de desenvolupament parcial): és un dret que resta condicionat al compliment dels requisits de la normativa urbanística i als terminis que en la mateixa s'estableixin.

L'exercici del dret resta condicionat a l'atorgament del títol administratiu corresponent (licència, comunicació prèvia o declaració responsable; encara que la LUC es referia originàriament només a licència, la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa, que modifica alguns preceptes de la LUC, admet per a determinades orbes la comunicació prèvia o la declaració responsable).

5.- Dret a la utilització de l'edificació:

És el mateix dret que ja hem tractat respecte dels propietaris o propietàries de primera; perquè els que ara contemplem com propietaris o propietàries de segona arribarà un moment que, quan el planejament estigui completat, la gestió urbanística finalitzada, i l'obra d'urbanització executada, amb l'adquisició de la condició de solar, hauran exercitat el dret a edificar que acabem de tractar. I, està clar, un cop edificat, gaudiran del dret a la utilització de l'edificació.

Reiterem allò que abans ja hem tractat respecte dels propietaris o propietàries de primera: també en aquest cas:

- la referència normativa d'aquest dret s'insereix dins el dret general a la utilització de la propietat conforme a l'ordenament (reconegut a l'art. 27.1 del Reglament de la LUC).

- l'exercici del dret a utilitzar l'edificació resta condicionat a l'atorgament del títol administratiu corresponent (comunicació prèvia: art. 187.bis.b LUC). La intervenció administrativa es limita a controlar el compliment de les condicions marcades a la licència d'edificació i no es poden introduir requeriments no contemplats a la licència.

D.3. Els deures que incorpora el seu estatut jurídic són els següents:

1. El repartiment equitatiu de beneficis i càrregues:

1.a. Normativa general:

Tant la normativa estatal com l'autonòmica parteixen del reconeixement del dret/deure al repartiment equitatiu de beneficis i càrregues; en concret, els preceptes a destacar són els següents:

- LSEst 2015:

- art. 13.2.c, ho redacta des de la vesant del dret dels propietaris o propietàries, i afirma que els propietaris o propietàries en situació de sòl rural pels quals el planejament contempli el trànsit a sòl urbanitzat ostenten

“el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”.

- art. 16.3, ho redacta des de la vesant dels deures dels propietaris o propietàries, i afirma que

“Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

- LUC: a nivell de reconeixement general és l'art. 7 d'aquesta llei el precepte que hi fa referència, tot disposant que:

“Es reconeix i es garanteix, en el si de cadascun dels àmbits d'actuació urbanística, el principi del repartiment equitatiu entre totes les persones propietàries afectades, en proporció a llurs aportacions, dels beneficis i les càrregues derivats del planejament urbanístic.”

1.b. Significat

Ja hem afirmat abans que el dret/deure al repartiment de beneficis i càrregues igualment pot considerar-se en propietaris o propietàries de primera. En aquests cassos, quan estem en presència de sòls urbans consolidats no inclosos en cap polígon o unitat d'actuació, podem trobar-nos en dues situacions: aquelles en que totes les càrregues ja han estat satisfetes i per tant no té cap sentit aplicar tècniques de repartiment (en aquest sentit l'art. 117.2 de la LUC admet actuacions aïllades sense necessitat de fer repartiment); i aquelles altres en que manquen algunes cessions o acabar o completar l'obra urbanitzadora: en tals cassos igualment existeix dret a repartiment equitatiu; en efecte, segons l'art. 42.2 de la LUC els interessats poden demanar la delimitació d'un polígon a tals efectes (art. 117.6 LUC; 124.2 Reglament de desenvolupament parcial: quan sigui necessari per a la regularització de finques o quan en un mateix tram de carrer les diferències relatives d'aprofitament derivades de l'afectació viària resultin superiors al 15%).

Però en allò que fa referència al grup de propietaris o propietàries que ara tractem (que titulem com propietaris o propietàries de segona) i per tant són sempre sòl urbà no consolidat o sòl urbanitzable delimitat, els art. 44.1.a i 117.1 de la LUC contemplen que el repartiment es realitzarà a través de la gestió urbanística integrada en el sí del polígon o unitat d'actuació, a través de la corresponent reparcel·lació que abastarà a un polígon prèviament delimitat. És a dir, primer es delimita un àmbit (polígon o unitat d'actuació), i posteriorment es procedeix al repartiment entre tots els propietaris o propietàries afectats dels beneficis i les càrregues derivades del planejament dins l'àmbit delimitat (arts 124 ss LUC).

Tot això serà objecte de desenvolupament en el tema de la gestió i execució urbanístiques.

2.- càrrega de cessió de sòls

La càrrega dels propietaris o propietàries de cedir superfícies de sòl l'hem de tractar primer en general; i posteriorment intentant separa règims diferencials en funció de la destinació dels sòls que es cedeixen.

2.a. Càrrega de cessió de sòls en general:

L'art. 18.1 de la LSEst 2015 contempla que les actuacions d'urbanització comporten, entre d'altres, el deure legal següent:

Entregar a La Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas

sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

D'aquest precepte podem comentar les següents característiques:

- la càrrega de cessió de sòls s'aplica sobre l'àmbit territorial delimitat per l'actuació d'urbanització. Per tant, reiterem allò abans considerat de la necessitat de delimitar prèviament l'àmbit.

- cal cedir tots els sòls destinats a dotacions públiques. S'entén per sòls dotacionals aquells sòls qualificats pel planejament com sistemes generals o locals. El concepte de "sistemes urbanístics" ve definit a l'art. 34 de la LUC: són sòls reservats pel planejament "per a les comunicacions, per als equipaments comunitaris i per als espais lliures públics"; i poden ser sistemes generals si llur nivell de servei és d'abast municipal o superior; o sistemes locals i llur nivell de servei és un àmbit d'actuació de sòl urbà o de sòl urbanitzable o el conjunt de sòl urbà d'un municipi. Els particulars ha de cedir tots els sòls qualificats com a sistemes pel planejament.

- un dels sistemes és l'anomenat l'allotjament dotacional (anteriorment habitatge dotacional), que se situa sobre sòls qualificats d'equipament. Ho desenvoluparem més endavant; simplement destacar que les referències que l'art. 18.1 de la LSEst efectua a "*la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección*" fa referència a sòl amb qualificació d'equipament. L'allotjament dotacional ve desenvolupat avui a l'art. 34.5 de la LUC.

- El precepte estatal contempla dues tècniques diferents per estructurar la càrrega de cessió d'aquests sòls: els sòls inclosos dins la pròpia actuació urbanística i els sòls adscrits a l'actuació urbanística. És una previsió que desenvoluparà el poder normatiu autonòmic; simplement advertirem que el propietari o propietària d'un sòl inclòs dins l'àmbit i afectat a càrrega de cessió participarà dins la distribució de beneficis i càrregues com un propietari o propietària més de l'àmbit; en canvi, el propietari o propietària d'un sòl adscrit, rebrà la compensació econòmica pel valor del seu sòl a càrrec dels propietaris o propietàries inclosos en l'àmbit, però sense participar en la distribució de beneficis i càrregues del dit àmbit.

A efectes del desenvolupament d'aquesta càrrega, com abans hem introduït, hem de separar diferents cassos, en funció del tipus de sistemes a cedir.

2.b. La cessió de sòls destinats a sistemes de comunicacions que resulten necessaris per a l'adquisició de la condició de solar.

L'art. 44 de la LUC separa aquesta càrrega de cessió de sòls en dos apartats diferents:

- en relació al sòl urbà no consolidat no inclòs en cap àmbit d'actuació urbanística, l'apartat 2 afirma el següent:

Els propietaris de sòl urbà no consolidat no inclòs en àmbits d'actuació urbanística estan obligats a cedir gratuïtament a l'ajuntament o a l'administració que pertorqui, abans de l'edificació, únicament els terrenys, destinats a carrers o a qualsevol altre tipus de via del sistema de comunicació o a les ampliacions, que siguin necessaris perquè aquest sòl adquireixi la condició de solar.

- en relació al sòl urbà no consolidat inclòs en un àmbit d'actuació i en relació al sòl urbanitzable delimitat, l'apartat 1 afirma que cal cedir el sol destinats a sistemes urbanístics (generals i locals; per tant inclosos els sòls destinats a sistemes de comunicacions) en les condicions que més endavant direm.

Per tant, la càrrega de cedir sòls destinats a sistemes de comunicacions és una càrrega podríem dir transversal: afecta a tot tipus de sòl en el qual el propietari o propietària pretengui realitzar edificacions: tant sòl urbà no consolidat (vingui o no inclòs el terreny dins un àmbit d'actuació) com en sòl urbanitzable delimitat.

Les característiques destacables d'aquesta càrrega de cessió són les següents:

- Característiques objectives: com a característiques objectives podem destacar les següents
 - és una càrrega de cessió de sòl; si existeix o no l'obligació d'assumir les despeses d'urbanitzar el sòl cedit no vindrà d'aquesta càrrega que ara tractem, sinó, en el seu cas, del tractament de càrregues posteriors; per això la Sentència del TS de 18/01/2016 (RJ 2016\404) afirma que la càrrega de cessió de sòls dins sòl urbà no inclòs en cap àmbit d'actuació es compleix senzillament cedint el sòl, sense obligació d'assumir les despeses d'urbanitzar-lo.
 - La càrrega s'aplica sobre terrenys qualificats pel planejament com a sistemes de comunicació de titularitat pública i en els quals el planejament preveu la seva implantació o ampliació. No

afecta a les qualificacions de vials particulars o passatges privats (existents alguns planejaments generals ⁹).

- Característiques jurídiques: com a característiques jurídiques podem destacar les següents
 - És una cessió obligatòria i gratuïta
 - Es realitza de forma individual pel propietari o propietària que vol adquirir la condició de solar si no està inclòs en cap àmbit d'actuació; o en el sí de l'àmbit d'actuació en altre cas.
- Característiques subjectives: com a característiques subjectives podem destacar que la cessió es realitza a favor de l'Administració actuant (paper que assumeix normalment l'Ajuntament).

2.c. La cessió de sòls destinats a sistemes locals.

L'art. 44.1.b de la LUC disposa que:

Els propietaris de sòl urbà no consolidat i els propietaris de sòl urbanitzable delimitat tenen els deures comuns següents:

...

b) Cedir a l'ajuntament o a l'administració que pertorqui, d'una manera obligatòria i gratuïta, tot el sòl reservat pel planejament urbanístic per als sistemes urbanístics locals inclòs en l'àmbit d'actuació urbanística en què siguin compresos els terrenys, amb les especificitats següents:

Primera. En sòl urbà, l'àmbit d'actuació és el del polígon d'actuació urbanística o el sector del pla de millora urbana, que poden ésser físicament discontinus.

Segona. En sòl urbanitzable delimitat, l'àmbit d'actuació és el sector del pla parcial urbanístic corresponent, que també pot ésser físicament discontinu.

Aquesta càrrega de cessió de sistemes locals destaca per les següents característiques:

- objectivament, destaquen tres notes:

- s'aplica sobre sòls qualificats com a sistemes locals. Com abans hem dit, en base a l'art. 34.2 de la LUC, són terrenys reservats pel planejament urbanístic amb destí a comunicacions, a equipaments comunitaris i a espais lliures públics, quan llur nivell de servei és un àmbit d'actuació de sòl urbà o de sòl urbanitzable o el conjunt de sòl urbà d'un municipi.

⁹ Podem examinar els arts. 242, 342 del pla general metropolità; entre d'altres

- Inclosos dins l'àmbit delimitat. És a dir, en aquest cas no es poden donar sistemes locals adscrits.
- és càrrega de cessió de sòl; no d'urbanització (això si és el cas, esdevindrà de deures posteriors), ni d'edificació; en especial cal destacar que no inclou cap càrrega edificatòria dels equipaments; en els equipaments (com en la resta de sistemes locals que ara es consideren) es cedeix sòl, però els propietaris o propietàries no assumeixen la construcció dels mateixos: STSJ Catalunya 6/10/2009 JUR 2010\52765.

- formalment, la càrrega de cessió es materialitza en el sí d'un àmbit d'actuació delimitat (per tant, no s'efectua aïlladament en cap cas): ha d'existir la delimitació en polígons d'actuació urbanística, sectors de millora urbana (en SUNC) o sectors de sòl urbanitzable delimitat (en SUD).

- sobre les característiques jurídiques:

- És una cessió obligatòria i gratuïta
- Es realitza en el marc de la reparcel·lació, dins l'àmbit delimitat.

- Característiques subjectives: Es realitza a favor de l'Ajuntament o a l'Administració que pertoqui.

2.d. La cessió de sòls destinats a sistemes generals.

L'art. 44.1.c de la LUC disposa que:

Els propietaris de sòl urbà no consolidat i els propietaris de sòl urbanitzable delimitat tenen els deures comuns següents:

...

c) Cedir a l'ajuntament o a l'administració que pertoqui, d'una manera obligatòria i gratuïta, el sòl necessari per a l'execució dels sistemes urbanístics generals que el planejament urbanístic general inclogui en l'àmbit d'actuació urbanística en què els terrenys siguin compresos o en què estiguin adscrits per a l'obtenció del sòl.

Aquesta càrrega de cessió de sistemes generals destaca per les següents característiques:

- objectivament, destaquen tres notes:

- s'aplica sobre sòls qualificats com a sistemes generals. Com abans hem dit, en base a l'art. 34.1 de la LUC, són terrenys reservats pel planejament urbanístic amb destí a comunicacions, a

equipaments comunitaris i a espais lliures públics, quan llur nivell de servei és d'abast municipal o superior.

- Inclosos dins l'àmbit delimitat o adscrits al mateix. És a dir, en aquest cas poden existir sistemes generals inclosos i sistemes generals adscrits.
- és càrrega de cessió de sòl; no d'urbanització (això si és el cas, esdevindrà de deures posteriors), ni d'edificació; en especial cal destacar que no inclou cap càrrega edificatòria dels equipaments; en els equipaments (com en la resta de sistemes locals que ara es consideren) es cedeix sòl, però els propietaris o propietàries no assumeixen la construcció dels mateixos: STSJ Catalunya 6/10/2009 JUR 2010\52765.

- formalment, la càrrega de cessió es materialitza en el sí d'un àmbit d'actuació delimitat (per tant, no s'efectua aïlladament en cap cas): ha d'existir la delimitació en polígons d'actuació urbanística, sectors de millora urbana (en SUNC) o sectors de sòl urbanitzable delimitat (en SUD).

- sobre les característiques jurídiques:

- És una cessió obligatòria i gratuïta
- Es realitza en el marc de la reparcel·lació, dins l'àmbit delimitat.

- Característiques subjectives: Es realitza a favor de l'Ajuntament o a l'Administració que pertoqui.

3.- càrrega de costejar, executar i cedir la urbanització:

Sobre aquesta càrrega hem de considerar allò que disposa la normativa estatal i la catalana.

Quant a la primera, l'art. 18.1 (apartats c i d) de la LEst2015 disposa que:

1. Las actuaciones de urbanización ... comportan los siguientes deberes legales:

..

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que

al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por La Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a La Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

Per la seva banda, l'art. 44.1.d de la LUC disposa que:

Els propietaris de sòl urbà no consolidat i els propietaris de sòl urbanitzable delimitat tenen els deures comuns següents:

...

d) Costejar i, si s'escau, executar i cedir a l'ajuntament o a l'administració que pertorqui, amb el sòl corresponent, totes les obres d'urbanització previstes en l'actuació, com també les infraestructures de connexió amb les xarxes generals de serveis i les d'ampliació i reforçament de les existents fora de l'actuació que aquesta demani per les dimensions i les característiques específiques, sens perjudici del dret de rebre el reintegrament de les despeses d'instal·lació de les xarxes de serveis amb càrrec a les empreses prestadores d'aquests serveis, en els termes que estableix la legislació aplicable. En aquestes infraestructures s'inclouen les de transport públic que siguin necessàries com a conseqüència de la mobilitat generada per l'actuació de què es tracta. La participació en els costos d'implantació d'aquestes infraestructures es determina d'acord amb la legislació sobre mobilitat.

Aquesta càrrega de costejar i, si s'escau, executar i cedir les obres d'urbanització destaca per les següents característiques:

- objectivament, destaquen tres notes:

- s'aplica sobre tots els sòls sobre els quals existeix obra d'urbanització. La cessió del sòl esdevé obligatòria en mèrit als deures anteriors de cessió de sòls qualificats com a sistemes; ara es tracta de costejar o, en el seu cas, executar i cedir les obres d'urbanització.

- Com acabem de manifestar, i destaquem ara de forma apart pel seu millor tractament, és càrrega de costejar o, en el seu cas, executar i cedir les obres d'urbanització. Què s'entén per obres d'Urbanització? El concepte que empra la normativa urbanística és extraordinàriament ample:
 - comprèn un ample llistat de conceptes, descrits a l'art. 120 LUC: comprèn des de l'execució de l'obra física (contemplada al Projecte d'Urbanització com obres bàsiques i obres complementàries), fins el real·lotjament d'ocupants legals d'habitatges ¹⁰, passant per les indemnitzacions per enderrocaments, plantacions i drets incompatibles amb l'execució del planejament ¹¹.
 - S'estén a les infraestructures de connexió, ampliació i reforçament amb les xarxes generals de serveis que vinguin justificades en l'actuació urbanística que s'executa. Però no abasta l'execució de sistemes generals més enllà de la connexió, ampliació i reforçament que vingui "justificada" per l'actuació que s'executa. El tractament de la càrrega d'urbanització dels sistemes generals (que no es pot imposar a propietaris o propietàries de SUNC ni de SUD) té extens tractament doctrinal ¹² i jurisprudencial ¹³, que parteix de l'anàlisi de l'art. 18.1.c de la LSEst 2015 i de l'art. 44.1.d de la LUC; a grans trets podríem resumir l'estat actual de la jurisprudència en les següents regles:
 - Els sistemes generals regulats per normativa sectorial (com és el cas de la normativa sobre obres hidràuliques per inundabilitat dels terrenys; o la normativa de carreteres) tenen aplicació preferent a la urbanística

¹⁰ La càrrega del real·lotjament parteix d'allò que avui disposen els arts. 18.1.e i 19 de la LSEst 2015.

¹¹ La càrrega d'indemnitzar per aquests conceptes parteix d'allò que avui disposa l'art. 18.1.f de la LSEst 2015.

¹² Vid Los propietarios no deben financiar los sistemas generales que benefician a la colectividad (a propósito de la STS de 25 de noviembre de 2015 (RJ 2015, 6480) [RC 283/2014]); Miguel Ángel Ruiz López; Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num. 36/2016. BIB\2016\21348

¹³ Vid STC 94/2014, de 12 de juny (dictada sobre la base de la LS98 i en virtut d'això amb consideracions que avui no foren íntegrament traslladables; o la sentència del TSJ d'Aragó núm. 403/2012, de 9 de juliol (JUR 2012\263546), que en cita moltes d'altres del mateix organisme; o la sentència del TSJ de Catalunya núm. 492/2017, de 18 de juliol (JUR 2017\285052). Aquesta jurisprudència analitza cassos en que determinades obres de protecció de riscos d'inundació, o d'execució de certes rotondes, es consideren pur sistema general (no obra de connexió o reforçament) i no es poden carregar al sector.

quan a l'obtenció del sòl i l'execució de la infraestructura.

- Si és d'aplicació la normativa urbanística es pot imputar al sector la cessió del sòl destinat a sistemes generals (ho hem tractat abans) i les despeses referents només a aquells elements del sistema que vinguin justificats per l'execució de l'actuació urbanística (que seran en tot cas referents a la connexió, ampliació o reforçament del sistema general).
- Igualment s'estén als costos de potabilització, subministrament i depuració d'aigua (que es requereixin acord amb la legislació reguladora) i als costos d'implantació de les infraestructures de transport (d'acord amb la normativa de mobilitat).
- o La càrrega consisteix en costejar o, en el seu cas, executar i cedir les obres d'urbanització. Els propietaris o propietàries es limiten a assumir-ne el cost (costegen la urbanització) quan l'obra és executada per l'Administració actuant a la seva costa (cosa que passarà si l'execució de l'àmbit es realitza pel sistema de reparcel·lació en la modalitat de cooperació); i executen, costegen i cedeixen la urbanització si l'execució de l'àmbit es realitza pel sistema de reparcel·lació en la modalitat de compensació; en el primer cas, la càrrega es compleix simplement costejant; en el segon cas, en canvi, a més de costejar, cal efectuar la cessió final de l'obra a l'Administració: aleshores no es produeix l'alliberament de la càrrega fins al lliurament final de l'obra a l'Administració actuant.

- formalment, la càrrega de costejar o, en el seu cas, executar i cedir les obres d'urbanització es materialitza també en el sí d'un àmbit d'actuació delimitat (per tant, no s'efectua aïlladament en cap cas): ha d'existir la delimitació en polígons d'actuació urbanística, sectors de millora urbana (en SUNC) o sectors de sòl urbanitzable delimitat (en SUD).

- sobre les característiques jurídiques:

- o L'Administració rebrà les obres d'urbanització sense contraprestació (gratuitament); els propietaris o propietàries poden gaudir del dret de rescabament contra les companyies subministradores; en efecte:
 - o La normativa estatal (art. 18.1.c) contempla el dret dels propietaris o propietàries a reintegrar-se de les despeses d'instal·lació de les xarxes de serveis amb càrrec a les seves empreses prestadores, en els termes que s'estipulen en els convenis que a l'efecte se subscriguin i que ha

d'aprovar l'Administració actuant; en defecte d'acord, aquesta Administració decidirà allò procedent. Per tant, la normativa estatal contempla que a manca de conveni decidirà sobre aquesta repercussió l'administració (difícilment es pot entendre referida a l'Administració urbanística; sembla més procedent entendre que la referència es realitza a favor de l'Administració procedent en matèria de control i inspecció de les xarxes de serveis ¹⁴).

- La normativa autonòmica (art. 44.1.d) contempla el dret dels propietaris o propietàries *“de rebre el reintegrament de les despeses d'instal·lació de les xarxes de serveis amb càrrec a les empreses prestadores d'aquests serveis, en els termes que estableix la legislació aplicable”*. Aquesta previsió ve desenvolupada reglamentàriament a l'art. 40.1.d del RLUC, segons el qual els propietaris o propietàries ostenten del *“dret a rescabalar-se de les despeses d'instal·lació de les xarxes d'abastament d'aigua, de subministrament d'energia elèctrica, de distribució de gas, si escau, i de la infraestructura de connexió a les xarxes de telecomunicacions, a càrrec de les empreses subministradores en la part que, segons la reglamentació específica d'aquests serveis, no hagi d'anar a càrrec dels usuaris”*; per tant cal anar a la normativa reguladora del servei per veure la part que ha d'anar a càrrec dels usuaris (i que els propietaris o propietàries no tindran dret al rescabament) i aquella altra part que no pot anar a càrrec dels mateixos (aquesta part, que hauran d'executar els propietaris o propietàries en compliment de la càrrega urbanística per aconseguir l'execució total de la urbanització, podrà rescabalar-se a càrrec de les companyies de serveis). Per tant, la normativa catalana no és coincident amb l'estatal, en la mesura que contempla que el dret a repercussió es decideix segons allò que contempli la normativa reguladora del servei i allò que aquesta imposa a cost dels usuaris finals del mateix.
- El repartiment de la càrrega entre els propietaris o propietàries es realitza també en el marc de la reparcel·lació, dins l'àmbit delimitat.

- Característiques subjectives: La cessió es realitza a favor de l'Ajuntament o a l'Administració que pertorqui.

¹⁴ Avui en la Generalitat atribuït al Departament d'Empresa i Coneixement.

4.- Càrrega de conservar la urbanització:

Curiosament, la LSEst 2015 no fa referència a la càrrega de conservar les obres d'urbanització a càrrec dels propietaris o propietàries. Només, com a càrrega de conservació, la que fa referència a edificacions, a la que abans ja ens hem referit, i reiterarem més endavant. Per tant, en la mesura que la LSEst dissenya un estatut comú garantint la igualtat a tot el territori nacional (art. 1.a, afirmant que *“Esta Ley regula... Las condiciones básicas que garantizan: a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo...”*) bé podria pensar-se que, un cop costejada la càrrega d'urbanització, la conservació de la mateixa no pot desplaçar-se als propietaris o propietàries.

De moment, però, la jurisprudència segueix considerant la validesa de la normativa autonòmica que imposa ¹⁵, sota determinades condicions i amb la concurrència de determinats requisits, la càrrega de conservar la urbanització temporalment als propietaris que l'han costejada. A la normativa catalana això ve regulat a l'art. 44.1.g i Disposició Final 4a LUC, i als arts. 68.7 i 189.4 del Decret 305/2006.

De la regulació autonòmica de la càrrega de conservació de les obres d'urbanització que han costejat els propietaris o propietàries en destaquen les següents característiques:

- objectivament, destaquen dues notes:

- s'aplica sobre tots els elements d'urbanització executats (obres bàsiques i obres complementàries). De forma que la seva conservació no comportarà cap cost a l'Administració.
- aquesta obligació no s'estén ni a la neteja de vials ni als costos del subministrament de l'enllumenat públic, ja que aquests no fan referència a l'execució de l'obra; per tant si els vials s'han executat i han entrat en funcionament, i existeix subministrament elèctric a l'enllumenat públic malgrat que no s'hagi efectuat la recepció formal de les obres (expressa, presumpte o tàcita), la neteja de la vialitat i els costos del subministrament elèctric han de ser assumits per l'Administració independentment de la conservació de l'obra que va a càrrec dels propietaris o propietàries (Sentència TSJ de Catalunya núm. 1102/2020, de 9 de març JUR 2020/147863, que recull referència a sentència anterior del mateix Tribunal d'11 d'octubre de 2013).

- formalment, la càrrega de conservar les obres d'urbanització es materialitza també en el sí d'un àmbit d'actuació delimitat (per tant, no s'efectua aïlladament en cap cas): ha d'existir la delimitació en polígons

¹⁵ Com, per exemple, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 523/2020, d'11 de febrer (JUR 2020\125805).

d'actuació urbanística, sectors de millora urbana (en SUNC) o sectors de sòl urbanitzable delimitat (en SUD). I en l'àmbit delimitat es constituirà una entitat administrativa de conservació (constitució ex novo o transformació de l'entitat col·laboradora anteriorment existent).

- sobre les característiques jurídiques:

- la imposició de la càrrega de conservació només pot venir imposada pel planejament general, per la concurrència d'una causa ben precisa: la manca de consolidació del sòl o la insuficiència urbanització, que provoqui a l'Administració que hauria de conservar-la una desproporció entre els costos i els tributs;
- la durada d'aquesta càrrega serà fins el moment que l'àmbit estigui edificat almenys en 2/3 parts de la superfície de l'àmbit i, en qualsevol cas, no més de 5 anys des de la finalització i recepció de les obres (prorrogable per 5 anys mes).
- Això no obstant, en altres cassos, els propietaris o propietàries podran assumir la conservació de forma voluntària.

5.- Càrrega de cessió de part de l'aprofitament privatiu: 40, 43, 45:

Abans en l'apartat D.3 hem considerat el dret dels propietaris o propietàries d'aquest grup que titulem com "propietaris o propietàries de segona" a patrimonialitzar part de l'aprofitament privatiu; perquè aquella part que no patrimonialitzen serà objecte de cessió a l'Administració; per tant, aquesta cessió s'estructura com a càrrega inherent al seu estatut jurídic.

Ve regulada aquesta càrrega, en essència, als arts 40, 43 i 45 de la LUC; i les característiques més destacables de la mateixa són les següents:

- característiques objectives:

- és càrrega de cessió de sòl; es cedeix sòl d'aprofitament privatiu.
- El sol es cedeix sense càrrega d'urbanització; l'aprofitament cedit no participa en els costos de la urbanització (art. 46.1).
- Quantificació: es cedeix el % que els particulars no tenen dret a patrimonialitzar. Que es calcula a partir de quantificar l'aprofitament urbanístic total de l'àmbit amb les regles que contempla l'art. 36 del RLUC: per a cada zona (és a dir per a cada qualificació d'aprofitament privatiu) es realitzarà la seva valoració segons l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni el planejament; i l'aprofitament urbanístic serà el sumatori del valor de totes les zones. I sobre aquest valor es cedirà a

l'Administració el sòl corresponent per a la ubicació de l'aprofitament de cessió.

- Localització: l'art. 46 de la LUC contempla que el sòl de cessió es situarà en l'emplaçament que determini l'Administració, seguint els següents criteris
 - Si dins l'àmbit existeix sòl destinat a habitatge de protecció pública, la cessió s'efectuarà sobre aquest sòl.
 - Quan per raó dels usos de l'àmbit el sòl de cessió no es pot destinar a la construcció d'habitatges de protecció pública: aleshores es permet substituir-la per d'altres terrenys equivalents fora de l'àmbit de l'actuació si aquests terrenys estan destinats a habitatges de protecció pública.
 - Quan no hi ha possibilitat de materialitzar la cessió en parcel·les individuals (és a dir, caldria fer adjudicacions en indivís); aleshores es pot substituir la cessió per la d'altres terrenys equivalents fora de l'àmbit l'actuació.
- Monetarització: l'obligació de cessió de part de l'aprofitament privatiu es pot substituir per l'equivalent econòmic (aquest supòsit es coneix com "monetaritzar la cessió d'aprofitament"): existeixen tres normatives a considerar (que impedeixen o possibiliten la monetarització):
 - D'una banda, la LSEst2015 (art. 18.1.b) prohibeix aquesta monetarització *"cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública"*.
 - D'altra banda, la LUC (art. 46.2.b) considera possible monetaritzar la cessió d'aprofitament quan no hi hagi alternatives d'ordenació raonables que permetin materialitzar la cessió de sòl obligatòria en una o diverses parcel·les de resultat que es puguin adjudicar individualment a l'Administració actuant. En aquests cassos hi ha dues alternatives: localitzar la cessió en terrenys fora de l'àmbit (com acabem de relatar); o monetaritzar la cessió. Clar que si es monetaritza, el producte obtingut de l'alienació quedarà afectat a conservar, administrar o ampliar el patrimoni públic de sòl i d'habitatge.
 - I, finalment, l'art. 7 (apartats 4 a 6) de la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, permet monetaritzar la cessió d'aprofitament en aquelles urbanitzacions residencials materialment executades i que calgui regularitzar (perquè manca finalitzar les obres d'urbanització, cedir-les a l'Ajuntament, cedir els sòls destinats a sistemes... es a dir, urbanitzacions no executades en la seva totalitat), "en el supòsit excepcional d'àmbits amb edificació

consolidada en què no sigui possible la redistribució material dels terrenys”. I l’import que obtingui l’Ajuntament de l’alienació de sòls si la cessió es fa en terrenys, o entenem també la quantitat que rep si es monetaritza, es pot destinar a satisfer, en tot o en part, obres d’urbanització de l’àmbit.

- Destinació: el sol cedit destinat a habitatge de protecció ha de ser edificat per l’Administració receptora dins els terminis marcats pel planejament; i ha de ser destinat a habitatge en règim de lloguer, dret de superfície o d’altres formes de cessió d’ús sense perdre’n la propietat. S’incorpora al patrimoni públic del sòl (reforma operada per Decret-Llei 17/2019, de 23 de desembre i per la Llei 5/2020, de 29 d’abril).
- Alternatives de finançament de la càrrega edificatòria que assumeix l’Administració receptors: del que s’ha manifestat als anteriors apartats, resulten visibles diferents hipòtesis d’execució i finançament de l’habitatge de protecció per part de l’Administració:
 - Rebre la cessió d’aprofitament en sòl reservat a l’habitatge de protecció; assumir l’execució de l’obra i un cop executada destinar-la a l’arrendament.
 - Rebre la cessió d’aprofitament en sòl reservat a l’habitatge de protecció; i adjudicar drets de superfície a tercers per a la construcció i explotació d’aquests habitatges durant un termini,
 - Rebre la cessió d’aprofitament en sòl reservat a l’habitatge de protecció o en altres qualificacions i alienar-lo en tot o en part; en aquest cas, el producte obtingut de l’alienació ha de destinar-se queda afectat a la construcció dels esmentats habitatges en els sòls de reserva cedits.
- Inalienabilitat: l’Administració receptora incorpora la cessió rebuda al patrimoni del sòl i l’habitatge; i no pot alienar-lo (salvades les excepcions abans considerades) mentre el planejament mantingui la destinació del sòl a habitatge de protecció; excepcionalment, es permet l’alienació en els següents cassos:
 - a) Per transmetre’ls a una altra Administració titular de béns i drets del patrimoni públic de sòl i d’habitatge.
 - b) Per permutar-los per altres terrenys equivalents amb la mateixa destinació que s’hagin d’integrar en el patrimoni públic de sòl i d’habitatge.
 - c) Quan sigui necessari destinar-los a habitatges per al real·lotjament dels afectats per l’actuació urbanística en règim de propietat privada.

- Característiques jurídiques:

- És una cessió obligatòria i gratuïta
- Es realitza en el marc d'un àmbit d'actuació en sòl urbà no consolidat o sòl urbanitzable delimitat; i a través del projecte de reparcel·lació.

- Característiques subjectives: Es realitza a favor de l'Administració actuant (paper que assumeix normalment l'Ajuntament).

6.- Càrrega d'edificar els solars:

Sobra aquesta càrrega, d'edificar els sòls quan hagin adquirit la condició de solar, serà aplicable a partir de l'acabament de l'actuació d'urbanització; ja que, efectivament amb l'acabament de l'actuació, el terreny haurà adquirit la condició de solar; i aleshores neix la càrrega d'edificar-los amb el mateix contingut i característiques que abans hem considerat pels propietaris o propietàries de primera: càrrega imposada a l'art. 17.1 de la LSEst 2015; i desenvolupat ara, en referència expressa a sòls urbans no consolidats, a l'art. 42.2. de la LUC (ídem art. 40.1.g RLUC); i, en referència a aquest i al sòl urbanitzable delimitat, a l'art. 44.1.e i f de la LUC (i art. 42.g RLUC), que transcrivim:

44.2 Els propietaris o propietàries de sòl urbà consolidat han d'edificar els solars resultants en els terminis i d'acord amb les determinacions que hagin fixat el planejament urbanístic o el programa d'actuació urbanística municipal.

44.1. Els propietaris de sòl urbà no consolidat i els propietaris de sòl urbanitzable delimitat tenen els deures comuns següents:

...

e) Edificar els solars en els terminis establerts pel planejament urbanístic.

f) Executar en els terminis establerts pel planejament urbanístic la construcció de l'habitatge protegit que eventualment els correspongui.

Ens remetem a allò que abans hem dit sobre aquesta càrrega referida als propietaris o propietàries de primera, per no existir qüestions diferencials. Condicionat en qualsevol cas al compliment dels deures previs de repartiment equitatiu, cessió i urbanització; i amb la possibilitat de que sigui el planejament derivat aquell que configuri els terminis per iniciar i finalitzar l'edificació (art. 229 RLUC)

7.- Càrregues d'utilitzar i conservar l'edificació:

Sobra aquestes càrregues, d'utilitzar i conservar allò edificat, serà aplicable a partir de l'acabament de l'edificació; ja que, efectivament amb l'acabament de l'obra edificatòria neix la càrrega d'utilitzar-la i

conservar-la amb el mateix contingut i característiques que abans hem considerat pels propietaris o propietàries de primera: càrrega d'utilització imposada a l'art. 15.1.a de la LSEst 2015; i càrrega de conservació imposada pels arts. 14, 15 i 17.1 de la LSEst (amb els complements a la normativa autonòmica els arts 1.2, 41, 197 ss de la LUC; art. 29 del Decret 305/2006 art. 29; i arts 94 ss Decret 64/2014 arts. 94 ss).

Res cal afegir a allò abans considerat respecte dels propietaris o propietàries de primera; ja que un cop han edificat, el règim jurídic ha de ser idèntic.

E.- PROPIETARIS O PROPIETÀRIES DE TERCERA CLASSE: PROPIETARIS O PROPIETÀRIES DE SÒLS URBANITZABLES NO DELIMITATS I DE SÒLS NO URBANITZABLES

E.1. Acotament del supòsit

Els propietaris o propietàries de tercera classe es defineixen per la concurrència d'una exclusiva nota: per la consideració de l'àmbit geogràfic a que afecta; seran els propietaris o propietàries que, en situació de sòl rural, ostenten la classificació e sòl urbanitzable no delimitat (abans de l'aprovació del pla parcial de delimitació) o de sòl no urbanitzable.

El seu estatut jurídic ve regulat als arts. 12 de la LSEst 2015 i 47 ss de la LUC; i ve integrat, igualment, per un conjunt de drets i obligacions.

E.2.- Drets:

El dret a la transformació del sòl urbanitzable no delimitat serà objecte de tractament a l'explicar el Pla Parcial de Delimitació; advertim, però, d'entrada, que és un dret enormement debilitat, per la qual cosa en prescindim ara de la seva consideració.

En general, els drets comuns d'aquest grup de propietaris o propietàries són els que a continuació sotmetem a tractament:

1.- Dret a l'ús:

Segons l'art. 12.1 de la LSEst 2015 en situació de sòl rural:

Las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

En sentit similar, l'art. 47 de la LUC reconeix a aquests propietaris o propietàries:

el dret d'ús, de gaudi i de disposició de llurs propietats, d'acord amb la naturalesa rústica dels terrenys, sempre sota els imperatius derivats del principi d'utilització racional dels recursos naturals i dins els límits establerts per aquesta Llei, per la legislació sectorial, pel planejament urbanístic i per la legislació que sigui aplicable a l'exercici de les facultats de disposició d'aquesta classe de sòl.

Malgrat que l'art. 47 fa referència als propietaris o propietàries de sòl no urbanitzable, l'art. 52.2 de la LUC aplica el mateix règim a propietaris o propietàries de sòl urbanitzable no delimitat.

Per tant, en general, es reconeix el dret a usar dels béns conforme naturalesa rústica, segons les diferents qualificacions que formuli el planejament general. En general, s'admeten els usos corresponents al sector primari (activitats productives de l'extracció i obtenció de matèries primeres, com l'agricultura, la ramaderia, l'apicultura, l'aqüicultura, la pesca, la mineria, la silvicultura i l'explotació forestal), amb admissibilitat de certes obres o construccions permeses per la llei, i de certes activitats diferents a les primàries (com per exemple, camps de golf, càmpings, etc).

Cal tenir en compte, en especial, que dins aquests tipus de sòl es prohibeixen expressament les parcel·lacions urbanístiques; de les parcel·lacions destacarem allò següent:

- Concepte de parcel·lació general: s'entén per parcel·lació aquella operació material de divisió d'una finca per formar-ne d'altres noves (segregació) o per agrupar-ne una part a d'altres preexistents (segregació i agrupació).
- Classes: Dins el sòl no urbanitzable (i urbanitzable no delimitat) es prohibeixen expressament les parcel·lacions urbanístiques; per la qual cosa hem de diferenciar les parcel·lacions urbanístiques (expressament prohibides) i les parcel·lacions rústiques (admeses).
- S'entén per parcel·lació urbanística aquella té per finalitat usos propis del sòl urbà; en aquest sentit, l'art. 22 del Decret 64/2014

les defineix com aquelles que tenen com a finalitat dur a terme o facilitar els actes d'utilització propis del sòl urbà i la implantació d'obres pròpies d'aquest sòl, per raó de les característiques físiques dels terrenys afectats, de la seva delimitació per vials existents o de nova creació, de la implantació de serveis urbanístics o de les característiques de les obres descrites en l'operació de divisió.

La normativa parteix de presumir que tota parcel·lació de finca que es realitzi sense el corresponent títol habilitat tindrà la consideració de parcel·lació urbanística (art. 24 Decret 64/2014).

I les parcel·lacions urbanístiques sempre resulten prohibides en aquest tipus de sòl (art. 16.2.2 LSEst 2015 i art 47.2 LUC)

- Pel contrari, s'entén per parcel·lació rústica aquella que té per finalitat usos propis del sòl no urbanitzable; les quals resten prohibides si estan per sota de les dimensions considerades mínimes a efectes agrícoles; aquestes dimensions mínimes venen determinades pel planejament o, en el seu defecte, per la normativa agrària (Decret 169/1983, de 12 de maig, sobre Unitats Mínimes de Conreu: varia en cada municipi, però les dimensions mínimes més comunes són de 3 has en secà, 1 ha en regadiu)
- Tota operació de parcel·lació (urbanística i no urbanística) necessita de títol habilitant, per tal de controlar la seva legalitat:
 - o El títol administratiu habilitant pot ser una llicència de parcel·lació (en principi, quan estem en presència de parcel·lacions urbanístiques) o un certificat d'innecessarietat (en principi, quan estem en presència de parcel·lacions rústiques): art 16.2 LSEst 2015; arts. 192 LUC i 25 ss del Decret 64/2014.
 - o L'art. 11.4.a de la LSEst configurava un règim de silenci negatiu; declarat inconstitucional per STC 143/2017, de 14 de desembre; en aplicació l'ordenament autonòmic caldria, doncs, entendre silenci positiu, que no pot ser contrari a ordenament (arts. 5.2 i 188.2 LUC) si transcorre un mes des de la sol·licitud sense dictar i notificar resolució expressa (art. 29.1 Decret 64/2014).

No es poden autoritzar ni inscriure escriptures de parcel·lació sense el títol habilitant (art. 26 LSEst i art. 78 Reial Decret 1093/1997).

3.- Dret a edificar o dret a les edificacions existents: les construccions permeses en sòl no urbanitzable i en sòl urbanitzable no delimitat:

Dins aquest tipus de sòl podem diferenciar diverses situacions en l'anàlisi de les construccions permeses; distingint, en primer lloc, segons es tracti de construccions preexistents (obra antiga) o a edificar de nou (obra nova).

3.1. En primer lloc tractarem les edificacions preexistents destinades a usos admesos pel planejament. En aquests cassos podem contemplar dos actuacions diferents: aquelles que fan referència a la conservació de l'edificació; i aquelles altres que fan referència a la reconstrucció o rehabilitació.

3.1.a. El dret al manteniment de l'edificació comporta el dret del propietari o propietària a realitzar les actuacions precises que puguin considerar-se de conservació; que abasta tant al manteniment de les condicions adequades per al seu ús, com a l'adequació i millora.

Aquest dret ve regulat a l'art. 13.1 de la LSEst 2105 (abans transcrit), que contempla que les facultats del propietari o propietària en situació de sòl rural les facultats d'usar els terrenys conforme la seva naturalesa rústica; no fa cap referència directe a les edificacions.

El dret a les edificacions preexistents ve regulat a la normativa catalana; en concret als arts 47.3, 50, 50 bis i 51 de la LUC; i a l'art. 55 del RLUC; i les característiques fonamentals del mateix les resumim tot seguit:

- Objectivament, fa referència a un seguit de construccions en sòl no urbanitzable, bàsicament Masies i altres construccions rurals en les que concorrin determinats elements d'interès; així ho descriu l'art. 47.3 de la LUC:
 - masies i les cases rurals que calgui preservar i recuperar per raons arquitectòniques, històriques, ambientals, paisatgístiques o socials.
 - altres construccions anteriors a l'entrada en vigor del primer instrument de planejament urbanístic general en cada municipi i que calgui preservar i recuperar per raons arquitectòniques o històriques.
 - construccions rurals en desús per a corregir-ne l'impacte ambiental o paisatgístic negatiu.
- Formalment, han de ser construccions catalogades; és a dir, han d'estar incloses en el catàleg (dins el planejament general o dins un planejament derivat que tindrà la consideració de planejament especial). El catàleg, en definitiva, és el que certifica formalment la concurrència dels elements d'interès que justifiquen el dret a la conservació.
En redaccions de la LUC anteriors a l'avui vigent, tal vegada podia sostenir-se que el dret a la conservació d'una construcció podia

efectuar-se sense necessitat de la seva inclusió en el catàleg; cosa la qual avui, amb la redacció de l'art. 47.3.bis de la LUC no podem sostenir; sens perjudici del dret a l'aplicació del règim de fora d'ordenació o de volum disconforme que tractarem més endavant respecte de les construccions implantades legalment o il·legalment en sòl no urbanitzable i que no vinguin admeses en el planejament vigent.

- Teleològicament, l'edificació haurà de destinar-se a algun dels usos contemplats a la LUC i amb el planejament (sense previsió de planejament no seran possibles) i sempre que siguin compatibles amb les activitats agràries implantades a l'entorn immediat(art. 47.3.bis):
 - habitatge, quan es tracti de masies o cases rurals.
 - habitatge amb activitat econòmica d'ús turístic en masies o cases rurals.

En referència a l'ús d'habitatges cal considerar que:

- es poden autoritzar construccions auxiliars (art. 47.6.f)
- es poden autoritzar en determinats cassos obres de substitució parcial o augment de volum (art. 50.bis.1 LUC) si es donen les condicions següents:
 - Han d'ésser necessàries per a destinar l'edificació a un ús admès.
 - Han de contribuir significativament a millorar les condicions de preservació i de conservació de l'edificació.
 - Han de guardar les degudes proporcions amb el volum original que es conservi de l'edificació perquè aquest volum mantingui el caràcter de principal.
- pot ser habitatge unifamiliar o plurifamiliar (amb la possibilitat de divisió horitzontal si no s'alteren les característiques originals de l'edificació i d'acord amb allò que disposi el planejament i complint-se la normativa d'habitabilitat)
- pot ser habitatge d'ús turístic si l'edificació s'ha implantat legalment (art. 47.8.bis LUC).
- Es pot autoritzar divisió en **propietat horitzontal** sinó s'alteren característiques originals i amb compliment dels requisits d'habitabilitat (art. 50.bis.4 LUC)
- Hoteler, amb exclusió de la modalitat d'hotel apartament.
 - Pot comportar la reducció del volum preexistent per corregir impacte ambiental o paisatgístic (art. 50.bis.3 LUC)

- No admet divisió en propietat horitzontal (art. 50.bis.4 LUC)
 - turisme rural.
 - Educatiu en el lleure.
 - creació artística o de producció artesanal.
 - exercici de professions liberals.
 - restauració.
 - equipaments.
 - serveis comunitaris o corporatius.
 - altres usos diferents sempre que en fomentin la preservació i la conservació o, si s'escau, en permetin corregir l'impacte ambiental o paisatgístic negatiu.
- Porcedimentalment, caldrà la tramitació del corresponent procediment per l'atorgament de la llicència. El procediment és diferent segons es limiti a la conservació, d'adequació o de millorament i es mantingui l'ús existent admès per l'ordenament urbanístic:
 - Si és limita conservar, adequar o millorar l'edificació mantenint l'ús admès pel planejament, el procediment d'atorgament de la llicència és ordinari.
 - Si excedeix d'això (cosa la qual entenem pot produir-se quan l'execució del projecte pot produir incidència en les explotacions agràries de l'entorn), existeixen dues especialitats procedimentals
 - El projecte tècnic haurà de justificar la no pertorbació del funcionament normal de les explotacions agràries de l'entorn immediat, efectuant una anàlisi d'afeccions agràries que avalui la incidència del projecte amb relació al funcionament de les explotacions agràries existents i sobre les eventuais mesures per a compatibilitzar-lo amb aquestes explotacions.
 - Existeix un informe (preceptiu, però no es diu que sigui vinculant) del departament competent en matèria d'agricultura i ramaderia sobre les afeccions agràries.

3.1.b. El dret a la reconstrucció de l'edificació comporta el dret de posar en ús construccions preexistents en estat de conservació deficient, pràcticament en ruïna.

El dret a reconstruir i rehabilitar significa partir d'una situació fàctica en la qual físicament no és possible la utilització (pel mal estat de conservació) sense l'actuació de reconstrucció o rehabilitació; en aquest sentit, l'art. 2.1 de la LSEst 2015 defineix la rehabilitació com la situació en la que *“existan situaciones de insuficiencia o degradación de*

Los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de Las edificaciones”

El dret ve caracteritzat amb les mateixes notes anteriors, amb dues precisions:

- la limitació de que l'ús d'habitatge familiar (sent admissible l'habitatge d'ús turístic si l'edificació es va implantar legalment: art. 47.8.bis LUC-) només serà possible en els cassos de masies i les cases rurals que calgui preservar i recuperar per raons arquitectòniques, històriques, ambientals, paisatgístiques o socials.
- La reconstrucció i la rehabilitació han de respectar el volum edificat preexistent i la composició volumètrica original prèviament determinats al catàleg. Si no s'alteren les característiques originals de l'edificació, se'n pot admetre la divisió horitzontal, amb les limitacions que estableixi el planejament urbanístic i d'acord amb la normativa reguladora de les condicions objectives d'habitabilitat. Fins i tot en el cas de construccions rurals en desús que es rehabiliten per corregir-ne l'impacte ambiental o paisatgístic negatiu, la rehabilitació de la construcció afectada pot comportar la reducció del volum preexistent si això és necessari per a corregir-ne l'impacte ambiental o paisatgístic negatiu.
- Quant al procediment per l'atorgament de la llicència preveu en tot cas l'existència d'un informe preceptiu de la Comissió Territorial d'Urbanisme; el qual, si és desfavorable, a més, serà vinculant quant es refereixi a dos cassos ¹⁶.

3.2. En segon lloc, tractarem les edificacions preexistents destinades a usos no admesos pel planejament.

Aquest serà el règim aplicable a les construccions preexistents en sòl no urbanitzable no incloses al catàleg.

Segons l'art. 108.7 de la LUC, les construccions implantades il·legalment en sòl no urbanitzable resten en situació de fora d'ordenació; i si l'edificació es va implantar legalment, el règim aplicable serà el de volum disconforme (Disposició Transitòria 7^a del RLUC).

¹⁶ Son els casos regulats a l'art. 50.3 de la LUC: a) *Amb relació als usos a què fa referència l'apartat 3 ter de l'article 47, si no estan admesos expressament al pla urbanístic corresponent.* b) *Amb relació a les obres a què fa referència l'apartat 1 de l'article 50 bis, de substitució parcial o d'augment de volum sense donar lloc a un cos separat, si no estan prou detallades per a l'atorgament reglat de la llicència al pla urbanístic corresponent.*

Als efectes d'obtenció de llicències provisionals, l'art. 53.4 de la LUC disposa que en cap cas podrà atorgar-se llicència provisional en aquestes construccions per destinar-les a usos incompatibles amb el planejament; cosa la qual implica, a contrari sensu, que sí existeix el dret a llicències provisionals per destinar-les a usos compatibles amb el planejament.

Les Disposicions Transitòries del RLUC diferencien les construccions en sòl no urbanitzable i no catalogades segons vinguin destinades a habitatge o a altres usos.

Respecte de les construccions destinades a habitatge, la Disposició Transitòria 6^a estableix dues consideracions d'interès:

- Aquestes edificacions poden romandre sobre el territori amb l'ús d'habitatge, si el planejament urbanístic no ho impedeix. I
- si compleixen requisits d'habitabilitat, n'hi ha prou amb cèdula per reprendre ús; si manquen condicions, es poden autoritzar obres amb llicència municipal aplicant el règim de fora d'ordenació o volum disconforme, segons procedeixi.

Respecte de les construccions destinades a altres usos, la Disposició Transitòria 7^a estableix també dues consideracions d'interès:

- si es van implantar legalment (i sent d'aplicació com hem dit el règim de fora d'ordenació), el planejament pot autoritzar obres d'ampliació.
- Els canvis d'ús en les esmentades edificacions s'han d'ajustar en qualsevol cas a les determinacions de la Llei d'urbanisme, llevat que es tracti de reprendre el mateix ús concret que va ser objecte d'autorització.

3.3. En tercer lloc, tractarem les edificacions d'obra nova que respectin les disposicions de la normativa urbanística i sectorial.

El dret a realitzar noves construccions que respectin la normativa urbanística i sectorial ve regulat als arts 47.6, 48, 48bis i 49 de la LUC.

Es contempla dins aquesta normativa que, tot respectant les incompatibilitats i les determinacions de la normativa urbanística i sectorial aplicable, són admissibles (art. 47.6):

- a) Les construccions i les dependències pròpies d'una activitat agrícola, ramadera, d'explotació de recursos naturals o, en general, rústica. Entre les construccions pròpies d'una explotació de recursos*

naturals procedents d'activitats extractives, s'hi inclouen les instal·lacions destinades al primer tractament i a la selecció d'aquests recursos, sempre que aquestes activitats de selecció produeixin un impacte ambiental menor si es duen a terme al lloc d'origen.

b) Les construccions destinades a habitatge familiar o a l'allotjament de persones treballadores temporeres que estiguin directament i justificadament associades a una de les activitats d'explotació a què fa referència la lletra a.

c) Les estacions de subministrament de carburants i de prestació d'altres serveis de la xarxa viària.

d) Les construccions i les instal·lacions vinculades a l'execució, el manteniment i el funcionament de les obres públiques.

e) Les construccions destinades a l'activitat de càmping i a l'aparcament de caravanes, autocaravanes i remolcs tenda autoritzades pel pla d'ordenació urbanística municipal, que exigeixen en tots els casos la tramitació prèvia d'un pla especial urbanístic.

f) Les construccions auxiliars destinades a l'activitat de turisme rural on sigui admissible l'ús d'habitatge.

g) Les construccions destinades a l'ampliació dels usos de turisme rural o hotelers autoritzats [en sòl no urbanitzable amb ús habitatge]..., que exigeixen la tramitació prèvia d'un pla especial urbanístic.

Com es veu del precepte transcrit, l'autorització de construcció a que fa referència l'apartat b) (habitatge familiar o allotjament de temporers) requereix una vinculació directe al desenvolupament d'una activitat del sector primari. L'art. 47.6.bis de la LUC contempla una regla de com s'interpreta aquesta vinculació, tot disposant que:

Als municipis rurals sense nucli de població o amb una població inferior a dos mil habitants, es presumeix que les noves construccions o la reutilització de les existents per destinar-les a l'ús d'habitatge familiar estan directament i justificadament associades a una explotació rústica quan el promotor de les obres sigui un descendent de la persona titular d'una explotació rústica familiar situada al municipi i treballi en l'explotació o n'obtingui rendiments. Aquesta associació només es presumeix per a la implantació d'un únic habitatge

El procediment per a l'autorització d'aquestes obres té regulació variada, segons el tipus d'obra que contemplem; a grans trets podem afirmar que:

- en general, cal tenir en compte determinades especialitats en l'elaboració del projecte (com justificació de la finalitat, estudi d'impacte ambiental), l'existència d'informes preceptius (en matèria d'arqueologia si és el cas, en matèria d'agricultura, en matèria

hidràulica; a més dels informes que exigeixi la legislació sectorial) i la tramitació d'un període d'informació pública.

- Els projectes de noves construccions pròpies d'una activitat rústica, es tramiten de forma diferent segons superin o no els l·lindars que estableixen el planejament territorial i l'urbanístic:
 - o Si no superen els l·lindars, es tramitarà el procediment ordinari de l·licència.
 - o Si els superen, s'han de sotmetre a l'informe de la comissió territorial d'urbanisme (informe que té caràcter de preceptiu i vinculant), que l'ha d'emetre en el termini de dos mesos. Aquest informe s'ha de referir als aspectes de legalitat dels projectes i a l'estudi d'impacte i integració paisatgística de la nova construcció que el promotor del projecte ha de presentar; aquest informe pot fixar mesures correctores.
- En el cas de projectes d'activitats ramaderes, es contemplen tres procediments diferents (art. 49.3):
 - o projectes relatius a activitats ramaderes preexistents que, sense incrementar la capacitat productiva de les instal·lacions, només comporten obres per a adaptar aquestes instal·lacions a les exigències derivades de la legislació aplicable en matèria de ramaderia (per exemple, pel compliment de la normativa relativa al benestar animal): les l·licències s'atorgaran directament per l'Ajuntament, a través del procediment ordinari.
 - o projectes que comporten l'establiment o l'ampliació d'una activitat ramadera: es sotmeten a informació pública per un termini de vint dies; i a informe preceptiu i vinculant del departament competent en matèria de ramaderia que valorarà el compliment dels requisits de distàncies establerts per la normativa sobre ordenació ramadera.
 - o Els altres projectes que superin aquests l·lindars del planejament territorial i urbanístic, a més, caldrà també informe preceptiu i vinculant de la comissió territorial d'urbanisme.

3.4. I en quart lloc, tractarem les noves construccions en sòl no urbanitzable destinades a activitats o equipaments d'interès públic

La normativa estatal: El darrer apartat de l'art. 13.1 de la LSEst 2015 disposa que:

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés

público o social, que contribuyan a La ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural

En referència a la normativa autonòmica, aquestes construccions en sòl no urbanitzable destinades a activitats o a equipaments d'interès públic ve regulat als arts 47.4 de la LUC i 46 del RLUC.

Reproduïm el precepte de la norma amb rang de llei:

El sòl no urbanitzable pot ésser objecte d'actuacions específiques per a destinar-lo a les activitats o els equipaments d'interès públic que s'hagin d'emplaçar en el medi rural. A aquest efecte, són d'interès públic:

a) Les activitats col·lectives de caràcter esportiu, cultural, d'educació en el lleure i d'esbarjo que es desenvolupin a l'aire lliure, amb les obres i instal·lacions mínimes i imprescindibles per a l'ús de què es tracti.

b) Els equipaments i serveis comunitaris no compatibles amb els usos urbans.

c) Les infraestructures d'accessibilitat.

d) Les instal·lacions i les obres necessàries per a serveis tècnics i les altres instal·lacions ambientals d'interès públic.

La jurisprudència ha exigít per a l'admissibilitat d'aquestes construccions la concurrència dels següents requisits:

- Estem en presència d'una potestat excepcional (ho diu el mateix art. 13.1 de la LSEst 2015), a interpretar per tant de forma restrictiva.

- Caldrà que es tracti de construccions destinades a activitats d'interès públic; aquesta activitat d'interès públic no perjudica la propietat pública del sòl, que podria ser de titularitat privada; sempre que l'activitat que s'hi basteixi sigui realment d'interès públic. L'art. 47.4 de la LUC fa una llista d'activitats que es consideren (per voluntat de la llei) com d'interès públic i, per tant, en aquests supòsits això no es sotmetrà a discussió; però no tanca la llista a la possible aparició d'altres activitats on pugui igualment considerar-se l'interès públic; en definitiva, la llista d'activitats d'interès públic de l'art. 47.4 és numerus apertus.

- A més, caldrà considerar que l'activitat "necessàriament" hagi d'emplaçar-se en el medi rural. Per tant cal justificar adequadament que no hi ha possibilitat ni resulta lògic la seva ubicació dins el sòl mallat que és naturalment el destinat a albergar totes les activitats no rurals. La jurisprudència considera que el "necessari emplaçament en el medi rural" és un concepte jurídic indeterminat, que cal interpretar cas per cas amb l'anàlisi rigorosa de les circumstàncies concurrents (sentència TSJ Castella La Manxa núm. 28/2000, de 15 de març RJCA 2000\1487). Per tant,

el primer (però no únic) element per jutjar sobre la necessitat serà considerar l'existència o inexistència de sòl apte per l'ús que es pretén dins sòl urbà o urbanitzable, i, en cas de carència o impossibilitat d'utilitzar-se regularment, analitzar després la necessitat de llur implantació en no urbanitzable.

- I, finalment, l'art. 47.5 de la LUC exigeix el respecte al principi de sostenibilitat: que la nova construcció se situï en emplaçaments no especialment protegits ni afecti de manera significativa a la connectivitat territorial

És il·lustratiu realitzar un breu repàs jurisprudencial, per examinar cassos en que s'han admès o no aquestes edificacions:

- STSJ Castella La Manxa núm. 28/2000, de 15 de març (RJCA 2000\1487) no admet fàbrica de mobles.
- STSJ Illes Balears núm. 64/2000, de 4 de febrer (RJCA 2000\156) sí admet una instal·lació esportiva per manca de previsió en planejament dins sòl urbanitzable.
- STSJ de Catalunya núm. 889/2005, de 16 de desembre (JUR 2005/29981) sí admet un escorxadador comarcal.
- STSJ País Basc núm. 581/2012 de 31 octubre (JUR 2014\143050) admet l'activitat de cimentera.
- STSJ Catalunya núm. 843/2016, de 14 de desembre (JUR 2017\74804) no admet l'activitat de la discoteca Atlàntida a Sitges.
- STSJ Catalunya de 25 d'octubre de 2017 (recurs ordinari 241/2013) no admet la instal·lació d'una planta de valorització i dosificadora de formigó perquè entén no es justifica la necessitat del seu emplaçament en medi rural.
- STSJ de Catalunya núm. 102/2018, de 6 de febrer (JUR 2018/555) no admet un centre d'acollida de menors tutelats per la Generalitat, perquè considera que és un equipament que cal ubicar en entorn urbà
- STSJ Catalunya núm. 122/2018 de 12 febrer (JUR 2018\147730) no admet l'activitat de dipòsit de fusta i massa forestal.

Finalment, el procediment a tramitar per a l'autorització d'aquestes obres en sòl no urbanitzable ve regulat als arts 48 de la LUC i als arts 46 i 47 Del Decret 64/2014; el procediment no és únic; es distingeixen els següents supòsits:

- Quan facin referència a una infraestructura relativa a un sistema urbanístic i no siguin previstes al planejament territorial o urbanístic, separem dos cassos diferents:
 - o Quan es tracti d'implantació d'infraestructures de determinats serveis (de subministrament d'aigua, d'energia elèctrica, de gas, de sanejament d'aigües residuals, d'enllumenat públic, de telecomunicacions; o d'instal·lacions de producció d'energia

elèctrica amb una potència superior a 100 kW connectades a les xarxes de transport o de distribució d'electricitat) serà suficient amb la tramitació a aprovació d'un Projecte d'Actuació Específica (que farà l'Ajuntament si l'obra afecta a un sol terme, o el Departament competent en matèria d'urbanisme amb audiència dels Ajuntaments afectats si afecta a més d'un terme municipal); els projectes de parcs eòlics o plantes solars fotovoltaïques es tramitaran segons la seva normativa específica ¹⁷.

- Pels demés cassos, es requereix l'aprovació d'un pla especial urbanístic autònom. I un cop aprovat el planejament, es tramitarà davant l'Ajuntament la corresponent llicència
- Per a la resta, es tramitarà primer un Projecte d'Actuació Específica, que es tramitarà davant de l'Ajuntament, existint de forma preceptiva un període d'informació pública.
- En alguns cassos, no serà necessari ni Projecte d'Actuació Específica ni Pla Especial Autònom; són els cassos d'escassa entitat de les obres o de la superfície de sòl afectada per l'actuació (regulats a l'art. 48 del Decret 64/2014).

Pels cassos en que calgui elaborar un Projecte d'Actuació Específica o un pla especial urbanístic cal tenir en compte que el document que s'elabori haurà d'incloure la documentació següent:

- a) Una justificació específica de la finalitat del projecte i de la compatibilitat de l'actuació amb el planejament urbanístic i sectorial.
- b) Un estudi d'impacte paisatgístic.
- c) Un estudi arqueològic i un informe del Departament competent en matèria de cultura, si l'actuació afecta restes arqueològiques d'interès declarat.
- d) Un informe del Departament competent en matèria d'agricultura si no és comprès en un pla sectorial agrari.
- e) Un informe de l'administració hidràulica, si l'actuació afecta aqüífers classificats, zones vulnerables o zones sensibles declarades de conformitat amb la legislació vigent, o masses d'aigua en mal estat o en risc d'estar-ho.
- f) Un informe de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, si l'actuació afecta jaciments paleontològics o punts geològics d'interès.
- g) Els altres informes que exigeixi la legislació sectorial; en especial podria exigir-se determinada documentació ambiental que es tramitaria conforme a la normativa específica.

¹⁷ DECRET LLEI 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables

Els Plans Especials ja veurem més endavant com es tramiten. Per la seva banda, els Projectes d'Actuació Específics són aprovats prèviament per l'Ajuntament, i definitivament per la comissió territorial d'urbanisme (en el termini de tres mesos des que se li presenta l'expedient complet). I la resolució ha de fixar les mesures correctores aplicables a fi d'evitar la degradació i la fragmentació d'espais agraris i de minorar els efectes de les edificacions, de llurs usos i accessos i dels serveis i les infraestructures associats sobre la qualitat del paisatge, i també les condicions de caràcter urbanístic que calgui, el compliment de les quals s'ha de garantir adequadament.

I un cop feta l'aprovació del planejament especial o del Projecte d'Actuació Específica es pot procedir a tramitar les llicències o autoritzacions municipals relatives a l'actuació (sens perjudici de possible tramitació simultània).

Quan es tracti d'obres d'escassa entitat que no requereixen ni de Projecte d'Actuació ni de Pla Especial, poden anar directament a la concessió de llicència; en el qual cas es requerirà d'informe (preceptiu i vinculant) de la comissió territorial d'urbanisme.

Per tant, l'esquema del procediment podria ser el següent

o	o	o
aprovació projecte d'actuació: o Prèvia Ajuntament o Informació pública o Definitiva CU	Sense projecte previ: obres escassa entitat	Aprovació PE
Llicència municipal		

E.3.- Deures:

Els deures d'aquest grup de propietaris o propietàries són els que a continuació sotmetem a tractament i que venen regulats als arts 15 i 16 de la LSEst 2015 i als arts 47 (apartats 7, 8 i 9), 51 de la LUC i 59 del RLUC:

1.- Deure de conservació

A la normativa estatal, el deure de conservació s'estructura com una càrrega transversal de tot tipus de propietat, que obliga al manteniment *"en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos"* (art. 15.1.b).

A la normativa catalana l'art. 47.7.a obliga a *"costejar i executar les obres i els treballs necessaris per conservar el sòl i la seva massa*

vegetal en l'estat legalment exigible o per restaurar aquest estat, en els termes previstos en la normativa que sigui aplicable”.

2.- Deure d'integració: Igualment l'art. 47.7 LUC ordena que les obres i usos que s'executin en aquest sòl han de garantir la màxima integració ambiental; i l'art. 51 LUC (desenvolupat per art. 60 del seu reglament) complementa que amb aquesta finalitat d'integració ambiental, els materials, els sistemes constructius, el volum i la tipologia aparents de les edificacions en sòl no urbanitzable han d'ésser els propis de l'àmbit territorial on siguin emplaçats.

3.- Deure de costejar i, en el seu cas, executar les infraestructures de connexió i, en el seu cas, també, cedir els sòls sobre els quals s'implanta:

L'art. 16.2 de la LSEst 2015 contempla com a deure dels propietaris o propietàries en situació de sòl rural el de “costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo”.

En el mateix sentit, l'art. 47.7.b de la LUC carrega a aquests propietaris o propietàries el costejament i, en el seu cas, l'execució de “les infraestructures de connexió de la instal·lació, la construcció o l'edificació amb les xarxes generals de serveis, i cedir a l'administració competent aquestes infraestructures i el sòl corresponent per a la seva incorporació al domini públic, quan n'hagin de formar part”.

En definitiva, cal garantir l'obtenció de subministraments necessaris, en nivell adequat i suficient, amb les degudes garanties de seguretat, salubritat i no-contaminació que tinguin en compte els riscos geològics, naturals i tecnològics (art. 51.2 LUC).

4.- Deure del compliment de les condicions i mesures correctores imposades al planejament, al projecte d'actuacions específiques o al projecte d'obres: en aquest sentit, l'art. 47.7 (apartats c i d) de la LUC carrega a aquests propietaris o propietàries amb el deure de complir amb les condicions i mesures correctores sota les quals ha estat autoritzada l'edificació o l'ús.

5.- Imposició de prestacions patrimonials:

L'art. 16.2 de la LSEst estableix que “el propietario tendrá.. el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria”.

Per tant, resta en mans de decisió del poder nemotècnic autonòmic la imposició a aquests propietaris o propietàries d'una prestació patrimonial per a l'establiment d'usos privatis no vinculats a l'explotació primària.

La normativa catalana, de moment, no estableix cap prestació patrimonial en aquests cassos. Però, de lege ferenda, es podria contemplar, per exemple, la cessió de part de l'aprofitament privatiu que comporti permetre en sòl no urbanitzable un ús no vinculat a l'explotació primària.

IV.-

DRET A USOS I OBRES EN SITUACIONS ESPECIALS: USOS I OBRES PROVISIONALS:

ART 53 i 54 LUC i 65 A 70 D 64/2014; USOS I OBRES EM RÈGIM FORA D'ORDENACIÓ I DE VOLUM DISCONFORME (ART. 108 LUC i 119 Decret 305/2006)

Fins aquí hem explicat el règim regular o ordinari d'obtenció de llicències, que parteix de la regla de que en sòl urbà només son atorgables llicències quan es reuneix la condició de solar; salvat el dret a les llicències per edificacions i usos en sòl no urbanitzable.

Aquest règim es complementa amb altres que podríem considerar addicionals (no m'atreviria a qualificar-les d'excepcionals o extraordinaris); es tracta de les llicències per a actes o usos provisionals (s'acostuma a descriure a aquestes llicències com llicències a precari) per a determinats actes d'edificació i ús del sòl que no tinguin que dificultar l'execució del planejament (regulats als arts 53 i 54 de la LUC i als arts 65 a 70 del Decret 64/2014); i de les llicències en situacions de volum disconforme o fora d'ordenació (regulades a l'art. 108 de la LUC i a l'art. 119 del Decret 305/2006).

El règim d'aquests llicències s'examinarà amb detall al tractar les llicències urbanístiques.

V.

LA QUALIFICACIÓ DEL SÒL. ZONIFICACIÓ I SISTEMES

A) CONCEPTE QUALIFICACIÓ:

S'entén per qualificació del sòl l'assignació al sòl classificat prèviament dels usos i aprofitaments urbanístics que li corresponguin.

El planejament gaudeix d'ampla discrecionalitat per regular les qualificacions de sòl: tant en el número com en la definició de cadascuna d'elles.

Això no obstant, l'Ordre de 29/10/2019 (de la Conselleria de Territori i Sostenibilitat) normalitza les claus urbanístiques regulant estàndards de classificació i de qualificació urbanística als efectes d'homologar els documents de planejament (encara que no s'aplica a modificacions puntuals

de planejament que no disposin de claus normalitzades); com diu el seu art. 2: “Les normes urbanístiques i els plànols d’ordenació dels instruments de planejament urbanístic general, dels plans parcials urbanístics i dels plans de millora urbana han de seguir l’estàndard de codificació sintètica i de representació gràfica de la classificació i la qualificació urbanística del sòl de l’annex I”. En base a aquesta Ordre, s’ha establert uns criteris orientatius, que s’utilitzen en el mapa urbanístic de Catalunya consultable al RPUC ¹⁸.

B) DIFERENCIACIÓ CLASSIFICACIÓ/QUALIFICACIÓ

Com abans hem dit, la classificació del sòl és una tècnica urbanística de distribueix tot el territori segons diverses categories o classes, les quals comporten diferents drets i obligacions jurídiques. D’acord amb la legislació urbanística hi ha tres classes de sòl: urbà, urbanitzable i no urbanitzable.

En canvi la qualificació opera sobre el sòl prèviament classificat, tot assignant dins cada classe diferents usos i aprofitaments; és a dir, no en tot punt d’una mateixa classe es pot fer urbanísticament el mateix i amb la mateixa intensitat; i l’establiment d’usos i aprofitaments en cada classe és precisament allò que vol dir qualificar; cosa la qual realitza el planificador amb amples dosis de discrecionalitat.

Per tant, podem sintetitzar les diferències més destacables de la següent forma:

CLASSIFICACIÓ	QUALIFICACIÓ
Numerus clausus	Numerus apertus
Alguns criteris reglats	discrecionalitat

C) TÈCNiques DE QUALIFICACIÓ: DIVISIÓ DEL SÒL EN ZONES I SISTEMES

La tècnica urbanística de qualificació del sòl que utilitza el legislador autonòmic distingeix entre zones i sistemes; passem a examinar-ho.

C.1. Les zones: Pròpiament, des de la vessant urbanística, es considera com a zona el sòl on el planejament contempla l’aprofitament privatiu i es destina a activitats privades; també dit sòl d’aprofitament zonal.

Destacarem la discrecionalitat del planificador en la seva configuració; i el contingut de la qualificació zonal.

¹⁸

http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/07_observatori_territori/mapa_urbanistic_de_catalunya/caracteristiques_tecniques/metodologia/documents/codificacio_i_glossari_muc.pdf

Sobre discrecionalitat, per ample que es configuri, cal destacar que no per això la potestat de qualificació queda exempta del control de legalitat; partint d'aquest límit, el planejament general (i el de desenvolupament amb submissió jeràrquica al general) estableixen les qualificacions amb llibertat de criteri, definint usos i aprofitaments.

Els límits a la discrecionalitat cal cercar-los bàsicament en les tècniques bàsiques del control de la discrecionalitat administrativa i en la no restricció del mercat i de la competència.

- sobre les tècniques bàsiques del control de la discrecionalitat, cal destacar que, com ha recollit la jurisprudència més rellevant, les qualificacions que determini el planejament s'han de justificar acuradament en l'anàlisi de les circumstàncies existents que es planifiquen, demostrant la necessitat i la suficiència de les previsions, i la seva possible execució. És pertinent a aquests efectes recordar la STS 9/12/2015 (RJ 2016/121) que anul·la un PP per manca de justificació de la necessitat de nous habitatges; o la Sentència del TSJ Madrid núm. 72/2017, de 3 de febrer (RJCA 2017/137), que afirma que l'ocupació del sòl ha de ser eficient, i que els usos s'han de combinar de manera funcional i implantar realment, complint una funció social i assegurant un resultat equilibrat. Si ho traslладem a la normativa catalana, l'art. 33.1 de la LUC contempla com a sòls urbanitzables aquells sòls necessaris i adequats per a garantir el creixement de la població i de l'activitat econòmica; per tant, la necessitat i l'adequació del sòl són paràmetres destinats a produir aportacions de màxim interès en el control de la discrecionalitat. També poden ser d'interès les consideracions de la sentència del TSJ d'Aragó núm. 83/2020, de 21 de febrer (JUR 2020\144416), que estableix que la determinació de l'amplada de la vialitat és potestat discrecional de l'Administració, però sotmesa a la càrrega de la motivació; i afirma: *"Si se considera que ... se obliga a la parte a retranquear su lindero, con derribo del cierre, aún es más acuciante la necesidad de motivación de tal diferencia. Por todo ello, la discrecionalidad pierde tal carácter cuando, al no responder a motivos racionales y coherentes, o al desconocerse totalmente los que pueda haber, se convierte en una decisión arbitraria o caprichosa, sin correspondencia con una causa objetiva y racional"*. O la sentència del TSJ d'Andalusia num. 2899/2020, de 24 de setembre (JUR 2020\327902), que estima insuficient la motivació esgrimida en un planejament que convertia una qualificació de residencial unifamiliar aïllat a hotelier.
- Segueix sent tècnica bàsica del control de la discrecionalitat insistir en la prevalença de l'interès general i adequada justificació; respectant els quals requisits fins i tot s'ha admès que el planejament fixi unes distàncies mínimes entre activitats

econòmiques singulars; en concret, així ho determina la sentència del TSJ d'Astúries 323/2020, de 22 de juny (RCA 2020/1167).

Però darrerament la jurisprudència insisteix en la necessitat de justificar les diferents qualificacions des d'una doble vesant: des de la vesant de la competència i des de la vesant de la unitat del mercat.

Des de la vesant de la competència, s'insisteix en que les qualificacions de les diferents zones han de cobrir les necessitats dels desenvolupament urbanístic evitant situacions monopolístiques, les quals restringeixen el mercat i limiten la competència; en aquest sentit, diferents informes de l'autoritat estatal ¹⁹ i autonòmica ²⁰ en la matèria han destacat que les qualificacions del sol han de ser en quantia suficient com per permetre la competència entre els operadors i evitar situacions de monopoli fàctic

Des de la vesant de la unitat del mercat, s'ha centrat l'atenció en que algunes qualificacions urbanístiques posen límits a l'accés i exercici de determinades activitats econòmiques (es prohibeixen algunes activitats; d'altres es restringeixen a través d'un reguitzell de mesures, com per exemple fixant cupos d'establiments màxims en determinades àrees); aquestes regulacions entren en tensió amb els principis d'unitat de mercat que es deriven de la Llei 20/2013, de 9 de desembre; en especial amb el seu art. 5 ²¹; i en cada cas que s'analitzen s'exigeix per acceptar-ne la seva validesa la concurrència de determinats requisits: que la normativa restrictiva o limitadora sigui adoptada per una autoritat administrativa que tingui la competència, que es justifiqui en una "*razón imperiosa de interés general*", i que la mesura sigui proporcionada (és a dir, que no existeixi alternativa menys restrictiva per satisfer la mateixa necessitat); com a prova d'aquesta corrent interpretativa esmentarem la

¹⁹ Informe de la Comissió Nacional del Mercat i de la Competència "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España" consultable a https://www.cnmc.es/sites/default/files/1186074_7.pdf

²⁰ Informe de l'Autoritat Catalana de la Competència "Recomanacions sobre la regulació detallada dels usos del sòl des de l'òptica de la competència" consultable a <http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/ES-08-2014.-Recomanacions-sobre-la-regulacio-detallada-dels-usos-del-sol-des-de-loptica-de-la-competencia>

²¹ L'art. 5 d'aquesta Llei disposa que:

1. *Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*
2. *Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica*

Sentència del TSJ núm. 620/2020, de 2 de desembre (JUR 2021\25937) ²²; o la sentència del TSJ d'Astúries núm. 574/2020, de 30 d'octubre (JUR 2021\14739), que transcriu paraules de la STS de 3 de setembre de 2015 (RJ 2015/4707).

Sobre el contingut de la qualificació urbanística, la discrecionalitat que acabem de resumir produeix com a resultat que a cada planejament general les qualificacions urbanístiques siguin diferents, i per tant destaca d'entrada la manca d'uniformitat en aquesta matèria.

Per prendre de referència les qualificacions del Pla General Metropolità, es regulen les següents qualificacions zonals

- Zona de verd privat protegit (8a)
- Verd privat d'interès tradicional (8b)
- zones de centres direccionals (11)
- Zona de nucli antic (12)
- Zona de densificació urbana (13)
- Zona de remodelació (14a i 14b)
- Zona de conservació de l'estructura urbana i edificatòria (15)
- Zona de renovació urbana: Rehabilitació (16)
- Zona de renovació urbana en transformació de l'ús (17)
- Zona subjecta a ordenació volumètrica (18)
- Zona de desenvolupament urbà, intensitat 1 (19)
- Zona d'ordenació en edificació aïllada (20a)
- Zona de desenvolupament urbà, intensitat 2 (20b)
- Zona industrial (22a)
- Zona de desenvolupament industrial (22b)
- Rústic protegit de valor agrícola (24)
- Lliure permanent (26)
- Àrea forestal (30)

I per cada qualificació zonal es determinen les intensitats edificatòries i els usos (permesos -separant diferents categories: principals, compatibles, condicionals, condicionats, temporals i provisionals- i prohibits); i respecte de cada qualificació es contempen un o varis dels usos següents (arts 276 ss de les seves normes urbanístiques):

- residencial:
 - habitatge d'unitats familiars(unifamiliar i plurifamiliar)
 - residencial col·lectiu (edificis que es destinen a allotjaments comunitaris, com són residències, asils, llars de vells, de matrimonis o de joventut i a l'allotjament temporal per a transeünts, com poden ser hotels,

²² Analitza el cas d'una ordenança local que limitava determinada publicitat.

apart-hotels, motels, càmpings, caravanes i, en general, els del ram de l'hostaleria).

- Comercial (locals oberts al públic destinats al comerç a l'engròs o al detall)
- Oficines (activitats administratives i burocràtiques de caràcter públic o privat; els de banca, borsa, assegurances; els que, amb caràcter anàleg, pertanyin a empreses privades o públiques, i els despatxos professionals)
- industrial
- sanitari
- religions i cultural
- recreatiu
- esportiu
- aparcament (estacionament i garatge aparcament).

Sobre la qualificació de sostre residencial genèrica, cal destacar la a directriu de planejament que contempla l'art. 16.1 de la Llei de l'Habitatge de Catalunya: obligació que el planejament qualifiqui sòl (adequat i suficient) per a l'ús d'habitatge destinat a domicili habitual de la població resident.

Dins aquesta qualificació de sostre residencial genèrica destinat a habitatges, s'admeten subqualificacions diferents, com s'ha dit: unifamiliar, plurifamiliar. Darrerament entra amb empenta la figura anomenada *coliving* o *cohousing*: es tracta de l'anomenat habitatge col·laboratiu, on existeixen espais comuns més enllà de les de les zones de comunicació verticals o horitzontals, per satisfer necessitats dels habitatges; aquests espais comuns a compartir es destinen a satisfer necessitats dels habitatges i poden ser espais verds, parcs, perruqueries, restaurants, sales d'esbarjo, sales de reunions, espai per bugaderia, etc. Amb aquests serveis comuns dins àrees comunitàries, els espais privats dels habitatges poden reduir-se significativament.

Encara que aquestes experiències s'inicien a la dècada dels 60 del passat segle XX; s'atribueix la paternitat a l'arquitecte danès Jan Gudmand-Hoyer que va dissenyar uns habitatges col·laboratius per un grup de famílies que estaven insatisfetes amb els habitatges existents i amb formes de comunitats que sentien no complir les seves necessitats. Entre nosaltres, la primera regulació més o menys seriosa es produeix en el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, que introdueix l'art. 18bis a la llei de l'habitatge, que admet l'habitatge col·laboratiu en tot sòl que el planejament destini a habitatge, impedit la divisió en propietat horitzontal en els cassos en que un edifici es destini en la seva totalitat a habitatge d'aquesta mena ²³.

²³ Aquest Decret Llei 50/2020 modifica igualment la regulació referent als requisits d'habitabilitat d'aquests habitatges; introduint la DT 10ena a la Llei de l'Habitatge.

Sobre la possibilitat de reservar una qualificació urbanística a habitatges de protecció s'introdueix per reforma legislativa; en l'evolució històrica cal destacar en aquest aspecte diferents etapes:

- en una primera època (a partir dels inicis de la dècada dels 80 del passat segle), i sense cobertura normativa, es comença a veure que determinats planejaments generals establien reserves de sol per habitatges de protecció a través de qualificacions específiques; el TS, en reiterada jurisprudència (per totes, sentències d'1 de juny de 1987, de 21 de maig de 1991, de 3 de novembre de 1992 i de 8 de juliol de 1992) va anul·lar aquests planejaments per manca de cobertura legal necessària donat que ni la llei estatal (LS76) ni les lleis autonòmiques vigents a aquella època contemplaven aquesta restricció.

- La Llei estatal 8/1990, de 25 de juliol, contempla per primer cop aquesta previsió; i a la seva empara, les normes autonòmiques s'apuntaren en el mateix sentit. A Catalunya fou la llei 2/2002, de 14 de març que va recollir aquesta possibilitat. A l'empara d'aquesta normativa, els planejaments que han contemplat aquestes qualificacions d'habitatge de protecció han estat considerats plenament vàlids.

- Avui el tema ve regulat als arts 20.1.b de la LSEst 2015 i 57.3 LUC.

Caldria tractar seguidament el règim jurídic vigent de les qualificacions de protecció oficial; destaquem allò següent:

- regulació: la regulació avui vigent es troba als arts 20.1.b i DT 1ª LS Est; 57.3., 65.2.g LUC:

- instrument de la reserva: la reserva s'ha d'efectuar en el planejament, tot qualificant sòl destinat a habitatge de protecció; aquest planejament serà bé el POUM (el qual estableix la reserva i localitza en sòl en ubicacions no sotmeses a planejament derivat) bé el planejament derivat (el qual localitza el sòl dins el sector i estableix la qualificació corresponent).

- Règim jurídic del sòl reservat:

- Es qualifica una part del sol (que es localitza) o s'estableix un percentatge de sòl sobre un àmbit determinat (a localitzar en planejament derivat) que s'ha de destinar a la construcció d'habitatge protegit: sistema avui regulat a la llei de l'habitatge (Llei 18/2007, de 28 de desembre, en la redacció donada per les successives reformes; la darrera per Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre).
- El planejament general (on no es delimiten sectors) i el planejament derivat (on es delimitin) han d'establir els terminis d'inici i finalització de les obres d'edificació; en efecte,

imperativament respecte dels habitatges de protecció el POUM “ha d'establir els terminis per iniciar i acabar la construcció” d'aquests habitatges de protecció (art. 57.6 LUC). Aquesta determinació és desenvolupada per l'art. 66 del Reglament, en allò que no contradigui les noves previsions o determinacions d'adequació al legislador estatal.

- Avui existeix un sol tipus d'habitatge protegit (reforma Decret llei 17/2019, de 23 de desembre); anteriorment existien el règim especial, general i concertat (transitòriament encara en vigor fins al desenvolupament del nou sistema per disposicions reglamentàries de la Conselleria; transitorietat que es manté encara amb el Decret 50/2020, de 9 de desembre).
 - Es pot contemplar al planejament el règim d'explotació de l'habitatge protegit: venda, lloguer (a efectes de garantir el lloguer es pot contemplar la indivisibilitat de la finca en règim de propietat horitzontal: art. 57.bis) o altres formes de cessió. Cal considerar que alguna jurisprudència ha entès que no existeix cobertura legal suficient per tal que el planejament general estableixi la prohibició de divisió de finques en propietat horitzontal (Sentències del TSJ Andalusia núm. 1672/2015 de 29 juny JUR 2015\217485; i núm. 624/2017, de 17 d'abril RJCA 2018\216: consideren que la prohibició de dividir en propietat horitzontal és un límit sense justificació al dret de propietat que té contingut estatutari, que no disposa de cobertura legal suficient), cobertura legal que, al ser estatut de la propietat, hauria de donar en el seu cas la normativa estatal, sense que, al nostre entendre, la LSEst2015 contingui cap precepte que doni cobertura suficient a la previsió de la normativa autonòmica. Segons la LSEst 2015 es pot imposar el règim de lloguer sobre sòls que l'Administració rep en compliment de la càrrega de cessió d'aprofitament privatiu (art. 18.1.a), però no trobem cobertura a la imposició d'aquesta restricció als sòls patrimonialitzats pels privats.
 - L'Administració receptora de cessió d'aprofitament, si rep sol qualificat d'habitatge de protecció, l'ha de construir per regla general, i l'ha de destinar forçosament al règim d'arrendament (art. 46.3).
- àmbit de la reserva:
- En SUC o en SUNC no inclòs en sectors de planejament derivat:
 - el POUM determina la localització de les reserves (no hi ha percentatge mínim).
 - pot afectar a parts de l'edificació.
 - es vinculant tant en edificacions plurifamiliars noves (encara que conservin algun element arquitectònic de l'edificació anterior), com en edificis plurifamiliars

preexistents quan es realitzin obres d'ampliació, de reforma general o de gran rehabilitació, o obres d'ampliació o d'increment del nombre d'habitatges, quan les actuacions edificatòries esmentades tinguin per finalitat allotjar majoritàriament nous residents en els habitatges resultants no reservats a reubicació de real·lotjats o a fer efectiu el dret de real·lotjament d'anteriors residents o titulars (art. 57.7 LUC redactat conforme a la Llei 5/2020, de 29 d'abril). Aquesta previsió de la LUC caldria interpretar-la d'acord a l'art. 20.1.b de la LSESt 2015, a tenor del qual sembla que la imposició de la reserva sigui lícita només en cassos d' "*actuaciones de reforma o renovación de la urbanización*".

- En SUD i SUNC en àmbits inclosos en polígons o sectors de millora urbana amb finalitats de l'art. 70.2.a.:

- el POUM ha reservar com a mínim el 30% del sostre residencial de nova implantació per a habitatges de protecció pública (destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús). El POUM determinarà el % que el planejament derivat haurà de contenir; aleshores el planejament derivat respectant el percentatge determinarà la localització.

- excepcions: alguns POUMs resten excepcionats de l'obligació de compliment d'aquesta reserva; són els següents

a) Els dels municipis que, per llur escassa complexitat urbanística, només distingeixen entre sòl urbà i sòl no urbanitzable.

b) Els dels municipis de menys de cinc mil habitants, que no són capitals de comarca i que compleixen els requisits següents:

Primer. Si en els dos anys anteriors a l'aprovació inicial del pla, la dinàmica d'atorgament de llicències ha estat inferior a cinc habitatges per cada mil habitants i any.

Segon. Si el pla no permet més de dos-cents habitatges de nova implantació per al conjunt dels àmbits d'actuació urbanística en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable.

- forma de còmput:

- el % s'aplica sobre el sostre pendent de construir (no existent al moment d'aprovació del POUM), salvat que tingui planejament derivat i reparcel·lació aprovada amb anterioritat.

- no es considera habitatge de protecció l'allotjament dotacional (ADP és qualificació de sistema, no de zona).

- emplaçament: es realitza al planejament general o al derivat, evitant concentració excessiva (emplaçament dispers per afavorir cohesió social)

Tractada la qualificació zonal d'habitatge de protecció, tractarem ara la qualificació zonal d'habitatge de lloguer, que s'introdueix per l'art. 57.bis de la LUC redactat conforme el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre. Aquesta qualificació zonal es pot estendre també en habitatges lliures (no subjectes a protecció), i es pot contemplar igualment la prohibició de divisió de l'edificació en règim de propietat horitzontal.

Sobre la previsió legal de que el planejament prohibeixi la divisió en propietat horitzontal, ja hem opinat anteriorment en sentit crític per manca de cobertura dins la normativa estatal; i la mateixa crítica pot estendre's a la previsió de que el planejament pugui obligar a destinar l'habitatge al règim de lloguer, ja que també és una mesura que no té empara en cap precepte de la LSEst 2015; no sembla que l'art. 18.1.a d'aquesta llei (que es refereix exclusivament a actuacions d'urbanització) doni cobertura suficient a l'amplitud de l'art. 57bis de la LUC.

Respecte de l'habitatge de lloguer, advertirem que la redacció que va donar a l'art. 46.4 de la LUC el Decret Llei 17/2019 obligava, a les Administracions que rebien les cessions d'aprofitament privatiu en sòls destinats a habitatge de protecció pública, a destinar-los a règim de lloguer; aquest precepte és reformat per la Llei 5/2020, de 29 d'abril, afirmant que aquestes edificacions es destinaran a "lloguer, dret de superfície o altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat".

Podria tractar-se igualment dins la tècnica de les qualificacions urbanístiques, l'ordenació pel planejament dels Habitatges d'ús turístic (coneguts com a HUT); la STS núm. 1550/2020, de 19 de novembre (JUR 2020\344337), recordant d'altres anteriors ²⁴ considera que el planejament general pot regular l'ús dels allotjaments turístics, singularment els habitatges d'ús turístic, sense que això signifiqui una incidència en la llibertat d'empresa i lliure prestació de serveis. I admet aquesta regulació tant dins les zones com dins els sistemes (la sentència avala allotjaments turístics dins sòls d'equipaments; i la limitació a un màxim de tres habitacions els allotjaments turístics en qualificacions zonals). Pren en consideració igualment, la Sentència del TJUE de 22 de setembre de 2020. Evidentment, sotmès sempre a les tècniques generals de control de la

²⁴ Vid Ss TS 1237/2019, de 24 de setembre (RJ 2019, 3729), 1400/2019, de 21 d'octubre (RJ 2019, 4089), 625/2020, d' 1 de juny (RJ 2020, 1461) i 1375/2020, de 21 d'octubre (JUR 2020, 303548)

discrecionalitat: justificar la necessitat i proporcionalitat de la regulació urbanística de la qualificació atorgada.,

Finalment, amb la qualificació de sostre destinat a activitats, el planejament igualment té ample discrecionalitat per establir subqualificacions diferents, i regular-ne la seva compatibilitat o incompatibilitat amb l'habitatge; seran sostres que es destinen a activitats del sector secundari (les activitats econòmiques que transformen les matèries primeres en productes elaborats; i per tant, serien totes les vinculades amb la indústria) o terciari (activitats que presten serveis a la societat, com el comerç, l'educació, l'oci, etc.).

Com passava amb la qualificació del sòl residencial, cal igualment exigir que el planejament qualifiqui sòl destinat a activitats adequat i suficient. I, també en el sostre destinat a activitats hi trobem formes d'activitats col·laboratives; la figura en aquest cas s'anomena *coworking*: és una forma de treball on professionals diferents i independents, pimes i emprenedors, que no comparteixen sector, treballen junts en un mateix espai físic; en moltes ocasions el *coworking* crea a més sinèrgies de treball, i els professionals que han començat compartint espais, acaben compartint igualment idees, projecte i coneixements, establint vincles de col·laboració professional. Es diu que la primera experiència de *coworking* es dona a Berlín al 1995 quan es funda la C-Base; però no és fins el 2005 que neix primer *coworking* oficial, a San Francisco, per iniciativa del programador Brad Neuberg; es tractava d'una cooperativa sense ànim de lucre i oferia vuit taules dos dies a la setmana, wifi gratuït, esmorzars compartits, descansos per meditació, massatges i passejades en bicicleta.

A nivell urbanístic, el *coworking* no disposa de regulació específica: ni a nivell de llei, ni a nivell de reglament general; ni a nivell de planejament urbanístic. Més enllà de l'adaptació a les ordenances que en cada planejament disciplinin l'exercici d'activitats; un important obstacle a la seva implantació es detecta en aquelles àrees en que el planejament limita el número d'activitats per establiment.

c.2 els sistemes:

c.2.1.- Concepte: Definirem primer el concepte dels sistemes. Pròpiament, des de la vessant urbanística, es considera com a sistemes el sòl que el planejament reserva per a la satisfacció de necessitats col·lectives; també dit sòl sense aprofitament zonal.

c.2.2. Classes: Els sistemes poden classificar-se en funció de la seva titularitat o en funció de l'abast territorial a què van destinats.

Examinant la seva titularitat, podem trobar sistemes de titularitat pública i sistemes de titularitat privada; serà en cada cas el planejament el que definirà aquests règim; i si configura la titularitat pública, aquests

sistemes s'obtidran per l'Administració bé per cessió obligatòria i gratuïta dins el marc de la gestió integrada d'un àmbit, bé a títol expropiatori en cassos d'actuació aïllada (art. 37.7 LUC). Encara que allò habitual sigui la titularitat pública del sistema, existeixen cassos en que el planejament o la legislació sectorial contempla la titularitat privada: com és el cas d'alguns equipaments esportius; o el cas de sòls afectats a infraestructures de serveis que se cedeixen a les companyies subministradores. En efecte, algunes pistes dona la LUC que els equipament no han de ser necessàriament de titularitat pública (arts. 34.5.ter.a, 34.7, 35.2, 35.3, 35.4, etc).

I atenent a l'abast territorial a què es destina, podem diferenciar entre sistemes generals i sistemes locals; ve regulat a l'art. 34 (apartats 1 i 2 de la LUC) que entén com a sistemes generals aquells destinats a abastir necessitats d'abast municipal o superior; i com a sistemes locals aquells destinats a abastir necessitats d'àmbit territorial inferior (un àmbit d'actuació de sòl urbà o de sòl urbanitzable o el conjunt de sòl urbà d'un municipi)

L'esquema de les classificacions de sistemes doncs fora el següent

Segons la titularitat	Públics	Segons planejament o legislació setcorial
	privats	
Segons abast territorial del destí	Generals (municipi o +)	
	Locals (conjunt sòl urbà, sector o polígon)	

C.2.3. Qualificacions de sistemes: Dins el sòl destinat a sistemes existeixen diferents qualificacions, que deriven del planejament, el qual les disposa seguint el mateix règim que per a les qualificacions de zones: a saber, discrecionalitat, sotmesa a control de legalitat pels mateixos paràmetres, i intent unificador derivada de l'Ordre 29/10/2019.

Per donar compte de l'exemple segurament més rellevant, descrivim tot seguit les qualificacions de sistemes dins PG Metropolità:

- Sistema general portuari (1)
- Sistema general aeroportuari (2)
- Sistema general ferroviari (3)
- Serveis tècnics metropolitans (4)
- Sistema viari bàsic (5)
- Parcs urbans (6)
- Equipaments comunitaris (7)
- Cementiris comarcals (25)
- Parcs forestals (27) (28) (29)

A l'igual que hem tractat en la qualificació zonal, la qualificació de sistemes també ve presidida per amples dosis de discrecionalitat, estant en mans del planificador una ampla potestat per definir diferents reserves per a la satisfacció de necessitats col·lectives. I, també com abans, aquesta discrecionalitat es subjecte a control de legalitat a través de les mateixes tècniques (control de fets determinants, motivació, proscripció de l'arbitrarietat i de la desviació de poder, proporcionalitat, respecte als principis de la bona administració, etc.). En aquest aspecte resulta d'especial interès allò que considera la STSJ d'Astúries núm. 728/2020, de 30 de novembre (JUR 2021\53654), que anul·la una qualificació de "sistema d'espai lliure privat", perquè considera que aquesta qualificació comporta necessàriament el seu destí a un ús general -que al cas analitzat no s'aprecia-; en efecte, la qualificació d'un sòl com a sistema el vincula al benefici d'una àrea determinada de la ciutat; entenent que al cas que contempla en realitat s'incorre en desviació de poder quan s'imposa la qualificació de sistema lliure privat a canvi d'una suposada compensació d'edificabilitat.

La qualificació urbanística de sistemes vindrà determinada obligatòriament al planejament (general o derivat); existeixen algunes excepcions en què es permet la implantació de la infraestructura sense la prèvia reserva en planejament de sòls destinats a sistemes ²⁵.

A nivell legislatiu, però, i sens perjudici de la discrecionalitat del planificador, podem endevinar un intent d'agrupar diferents qualificacions de sistemes: el sistema de comunicacions, el sistema d'equipaments comunitaris, el sistema de serveis tècnics i de transport, i el sistema d'espais lliures. Ho tractarem separatament:

²⁵ Així ho contempla l'art. 34.9 de la LUC, en redacció donada per la Llei 2/2021, de 29 de desembre: "Les infraestructures relatives als sistemes urbanístics s'han d'implantar als terrenys que el planejament urbanístic reservi amb aquesta destinació. Tanmateix, aquestes infraestructures es poden implantar sense que el pla estableixi la reserva prèvia en els casos següents:

- a) En cas que la legislació sectorial corresponent reguli instruments específics per a l'execució de la infraestructura que siguin vinculants per al planejament urbanístic.
- b) Les infraestructures d'equipament comunitari en cas que, d'acord amb el planejament urbanístic, s'admeti tant l'ús de l'equipament com altres usos d'aprofitament privat en terrenys que tenen la condició de solar.
- c) Els centres destinats a prestar serveis d'interès públic o social en cas que, d'acord amb el planejament, s'admetin tant l'ús de l'equipament com altres usos, d'aprofitament privat, en les construccions a què fa referència l'article 47.3 o, si no està admès expressament, si concorren les circumstàncies de l'article 47.3 ter.
- d) Els serveis tècnics en sòl no urbanitzable en els supòsits a què fa referència l'article 48 bis i els que comportin exclusivament l'execució d'obres de connexió simple d'una actuació legalment implantada a la xarxa pública del servei corresponent, en els termes que s'estableixin reglamentàriament."

1. El sistema de comunicacions: L'art. 34.4 de la LUC defineix el sistema de comunicacions com totes aquelles infraestructures que s'estimen necessàries per a la mobilitat de persones i mercaderies (terrestres, marítimes, aèries), incloent zones de protecció i àrees d'aparcament.

Els espais necessaris per a l'execució d'obres públiques d'interès general de l'Estat es qualificaran en el planejament com a sistemes generals; estem doncs en aquest cas davant d'una qualificació de caràcter reglat (DA 2ª apartat 3 Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques).

Dins el sistema de comunicacions, en especial, les anomenades zones de protecció venen regulades normalment per la legislació sectorial, que contempen determinades porcions del sòl que, per raó de la infraestructura, tenen condicionada la seva utilització urbanística privativa. Aquestes zones de protecció constitueixen qualificacions de sistema; i no s'han de confondre amb les zones de servitud, on simplement es condicionen certes activitats o usos.

2. El sistema d'equipaments comunitaris: L'art. 34.5 de la LUC defineix el sistema d'equipaments comunitaris com aquells sòls afectats a la prestació de determinades activitats d'interès col·lectiu; el precepte conté una llista (numerus apertus) de les activitats a que es podran destinar els sòls amb aquesta qualificació: centres públics, els equipaments de caràcter religiós, cultural, docent, esportiu, sanitari, assistencial, de serveis tècnics i de transport (aquests els tractarem més endavant), d'allotjament dotacional. La llista és numerus apertus perquè el precepte acaba admetent que el sòl d'equipament comunitari pugui ser destinat a altres activitats "d'interès públic o d'interès social".

El sòl destinat a equipaments comunitaris s'acostuma a referir amb el sinònim de "sòl dotacional". I s'han de distribuir en el territori garantint la seva funcionalitat en benefici de la col·lectivitat (art. 9.7 LUC).

Donat que a la pràctica vulgar la utilització de la paraula "equipament" té o pot tenir moltes accepcions, interessa precisar el concepte estrictament urbanístic:

- no ho són els centres comercials (malgrat el mateix legislador els reguli a l'anomenada legislació d'equipaments comercials), ni cinemes, ni boleres (malgrat en ocasions es descriguin com equipaments d'oci), ni els hotels (malgrat en ocasions es parli d'equipaments hotelers); cap d'ells són equipaments urbanístics; urbanísticament seran usos corresponents a qualificacions zonals.

TEMA 3 REGIM URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT: SITUACIONS BÀSIQUES, CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ DEL SÒL

- La jurisprudència sí ha considerat dins els equipaments els sols destinats a places de braus (STS 5 de desembre de 1995 RJ 2002\656), estadis esportius de tot tipus, o fins i tot els paradors nacionals (Sentència TSJ Andalusia núm. 79/2020, de 23 de gener JUR 2020\119982).
- Podria sotmetre's a discussió sobre si el sòl destinat a subministrament de carburants podria considerar-se com qualificació de sistemes d'equipaments o com a qualificació zonal d'activitat privativa; la STS 17 de juliol 2008 (RJ 2008/4431) els considera com a sòl d'equipaments; podrien considerar-se perfectament com sòl reservat per a sistemes tècnics.

En qualsevol cas, la consideració de la llista de destinacions possibles del sòl dotacional de l'art. 34.5 com oberta, habilita la discrecionalitat del planificador a fer una configuració més ample del sòl que inclogui altres destinacions no previstes a l'art. 34.5 però que siguin activitats d'interès públic o social. A nivell il·lustratiu d'aquesta discrecionalitat, referirem les característiques més significatives amb que s'afronta la regulació del sòl dotacional en Pla General Metropolità; en destaquem dues:

- D'una banda, existeix una llista més extensa i descriptiva dels diferents usos possibles en sòls qualificats com equipament (clau 7) ²⁶.
- Pel cas que el planejament general no concreti l'ús i l'edificabilitat del sòl qualificat com equipament, es tramitarà pla derivat (en aquest cas, Pla Especial) per a la concreció de

²⁶ Art. 212 de les seves normes urbanístiques:

- Equipaments docents. Centres docents, públics o privats, i annexos esportius.
- Equipaments sanitaris-assistencials. Centres sanitaris assistencials i geriàtrics, públics o privats, d'interès públic, social o comunitari, i cementiris.
- Equipaments culturals i religiosos. Temples, centres religiosos, centres o instal·lacions per a congressos, exposicions, sales de reunions, d'interès públic, social o comunitari i annexos esportius i recreatius.
- Equipaments esportius i recreatius. Edificacions i instal·lacions esportives; camps; centres d'esbarjo o d'expansió; balnearis i establiments de banys i d'altres turístics no residencials, d'interès públic, social o comunitari; i serveis annexes.
- Equipaments de proveïment i subministraments. Escorxadors, mercats i altres centres de proveïment, sempre de titularitat pública, encara que de possible gestió privada, i àrees de servei.
- Equipaments tècnics administratius i de seguretat. Centres o edificis per a serveis de l'Administració pública, serveis de seguretat o militars i d'altres d'interès públic

l'ús dotacional al que es destinarà d'entre tots els admissibles i l'edificabilitat que podrà realitzar-se ²⁷.

Finalment, destacarem que el sòl destinat a allotjament dotacional es considera a la LUC com una de les destinacions possibles del sòl qualificat com equipament; en definitiva, és una qualificació de sistema (no de zona; si és qualificació de zona el sòl destinat, en canvi, a habitatge de protecció).

La LUC regula l'habitatge dotacional a l'art. 34.3; i les característiques més importants d'aquesta qualificació de sistemes són les següents:

- es destina a satisfer les necessitats temporals d'habitació de les persones, en règim d'ús compartit de tots o una part dels elements de l'allotjament amb altres usuaris, o en règim d'ús privatiu d'un habitatge complet, per raó de: a) Dificultat d'emancipació; b) Requeriments d'acolliment, d'assistència sanitària o d'assistència social; c) Feina o estudi; d) Afectació per una actuació urbanística (art. 34.5 LUC)

- el planejament general ha de contemplar aquesta qualificació (34.5 i 58.5 LUC).

- es possible la promoció dels allotjaments dotacionals en règims diferents sobre sòls qualificats pel planejament com AD:

- sobre sòl públic, en promoció per gestió directe.

- sobre sòl públic a través de gestió indirecte (concessió o dret de superfície, segons hom consideri domini públic o bé patrimonial; al ser un bé que forma part del patrimoni públic del sòl, la seva explotació es regeix per allò que disposen els arts. 160 ss de la LUC; i l'art. 171 admet drets de superfície)

- sobre béns de propietat privada, qualificats pel planejament general con allotjaments dotacionals sense exigir titularitat pública (34.5.ter LUC).

3. El sistema de serveis tècnics i de transport.

L'art 34.5 de la LUC inclou dins els equipaments comunitaris els sòls reservats a serveis tècnics i de transport; però les seves característiques diferencials (sobre ells no s'hi basteix una activitat prestacional, ans es destinen a l'ús públic) legitima que els tractem de forma separada.

²⁷ Art. 215 de les seves normes urbanístiques

L'art. 34.5.bis efectua una llista (també numerus apertus) dels sòls que formen aquest sistema; diu que inclou:

- a) Les xarxes i les instal·lacions connexes de subministrament d'aigua, d'energia elèctrica i de gas, de sanejament d'aigües residuals, d'enllumenat públic i de telecomunicacions.
- b) Les instal·lacions de producció d'energia elèctrica amb una potència superior a 100 kW connectades a les xarxes de transport o de distribució d'electricitat.
- c) Les instal·lacions destinades a la gestió de residus.

4. El sistema d'espais lliures.

L'art 34.6 de la LUC inclou dins els sistemes els sòls destinats a parcs, jardins, zones verdes i els espais per a l'esbarjo, el lleure i l'esport.

Els espais lliures s'han de distribuir en el territori garantint la seva funcionalitat en benefici de la col·lectivitat (art. 9.7 LUC).

Els espais lliures si són públics integren el sistema general o local (art. 34 apartats 1 i 2); cosa que ens porta a firmar que els espais lliures de titularitat privada (que poden existir al planejament) no són qualificacions de sistema, sinó de zona.

c.2.4.- Finalment, dins els sistemes, tractarem sobre els que han de ser de titularitat pública; com s'adquireix aquesta titularitat per part de l'Administració?

Per començar, cal tenir clar que la planificació urbanística es limita a fer la qualificació del sòl com a sistema, determinant la necessitat de titularitat pública o acceptant la compatibilitat amb la titularitat privada del mateix, seguint els criteris legals d'aplicació. Recordem que la LUC permet la titularitat privada del sòl destinat a equipament (art. 34.5.ter.a LUC); i que el planejament permet normalment sobre els sòls qualificats de protecció de sistemes la realització de certs aprofitaments privatis ²⁸.

Però la planificació no és mai ni títol d'adquisició ni títol de translació del domini. Si el sòl no és de titularitat pública i el planejament la contempla com a necessària, caldrà tramitar un expedient per a la seva adquisició.

²⁸ Per això la jurisprudència acostuma a considerar que aquests sòls qualificats com a protecció de sistemes (i per tan té qualificació de sistemes i no de zones) com admeten certa utilització privativa, no atorguen al seu propietari el dret a demanar l'expropiació del sòl (Sentències TSJ Catalunya núm. 812/2012, de 27 de novembre. JUR 2013\36256; i núm. 54/2012, de 27 de gener JUR 2012\108570)

I el títol d'adquisició i de translació de domini serà un dels següents:

- En el marc d'una actuació urbanística integrada, dins un polígon o sector prèviament delimitat, per l'aprovació definitiva del Projecte de Reparcel·lació (34.7, 36); com hem manifestat anteriorment, dins l'àmbit poden existir sistemes inclosos (generals o locals) o sistemes adscrits (generals) dins el polígon o sector hi ha/pot haver-hi. Els primers (els inclosos) formen part del sector o polígon i participen en la reparcel·lació a tots els efectes; els segons (adscrits) participen en la reparcel·lació als únics efectes de la determinació de la indemnització dels seus titulars (art. 35.2 RLUC). Però en qualsevol cas, a través de la reparcel·lació, l'Administració ara sí haurà adquirit el sòl qualificat com a sistemes urbanístics de titularitat pública.

- per ocupació directa; l'art 48.e de la LSEst 2015 contempla el dret indemnitzatori dels particulars en el següent cas:

“La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquella de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.”

Amb contingut molt similar regula l'ocupació directe l'art 156 de la LUC, desenvolupat als arts 215 ss del RLUC; aquestes preceptes contemplen que l'Administració pot ocupar directament els terrenys que, essent afectats pel planejament urbanístic a qualsevol tipus de sistema urbanístic, general o local, s'hagin d'incorporar per cessió obligatòria al domini públic; en compensació a l'ocupació directe d'aquest sòl s'atorga als propietaris o propietàries el dret a la indemnització dels perjudicis produïts per l'ocupació anticipada i a participar en el repartiment just dels beneficis i les càrregues en el si d'un sector de planejament o un polígon d'actuació concrets; si en els 4 anys següents a l'ocupació no s'ha aprovat definitivament la reparcel·lació poden instar l'expropiació del seu dret.

Esclar, l'ocupació directa és títol d'adquisició del bé per part de l'Administració, que com a tal té accés al Registre de la Propietat.

El Tribunal Constitucional ha acceptat la validesa d'aquestes regulacions per a l'adquisició de sistemes de titularitat públics en la mesura que existeix a la normativa estatal una regulació de les garanties bàsiques i en la mesura que pot entendre's l'existència de compensacions suficients a favor dels propietaris o propietàries; així opina la Sentència del TC núm. 183/2013 de 23 octubre (analitzant precepte similar de la normativa urbanística d'Andalusia), que recorda les anteriors sentències 61/1997 i 164/2001,

- per expropiació (34 apartats 7 i 8 LUC): estariem en presència d'una execució aïllada del planejament (art. 112 LUC) o d'una actuació sistemàtica quan l'expropiació es tramiti per a l'execució de tot un àmbit prèviament delimitat (arts. 152 ss de la LUC).

D. COMPATIBILITAT DE QUALIFICACIONS:

Segons l'art. 35 de la LUC el planejament urbanístic pot preveure la compatibilitat de l'aprofitament privat i el destí a sistemes de titularitat pública del sòl, del vol o del subsòl d'un terreny; és a dir, es compatibilitzen en vertical diferents qualificacions: a una alçada unes qualificacions i a una altra alçada altres qualificacions.

Es poden compatibilitzar en una mateixa vertical:

- Diferents qualificacions zonals: per exemple, preveure uns usos privatis a unes planes i altres usos privatis a d'altres; com podria ser el cas de que la reserva d'habitatges de protecció es realitzés parcialment en un emplaçament determinat, de forma que part d'un edifici sigui habitatge lliure i altra part del mateix edifici sigui habitatge protegit (art. 57.2.2 LUC)
- Diferents qualificacions de sistemes: per exemple, es podria preveure en un mateix emplaçament l'existència d'un aparcament públic en subsòl i una zona verda en el sòl. La LUC només exigeix en aquest cas que els diferents usos siguin compatibles amb la funcionalitat del sistema.
- Diferents qualificacions zonals i de sistemes: en un mateix emplaçament una part es destina a aprofitament zonal i altra part a sistemes; per exemple, un edifici ve destinat en planta baixa a equipament comunitari i la resta de plantes a habitatge privatiu.

En referència a aquest darrer cas, en algunes ocasions, cal tenir en compte algunes regles especials que es deriven de l'art. 35 de la LUC; a saber:

- En sòl destinat a sistemes (per exemple, espais lliures o vialitat) el planejament general pot contemplar aprofitament zonal del subsòl (per exemple, aparcament privatiu); però en aquest cas els sistemes no computaran a l'efecte del compliment dels estàndards urbanístics exigibles en el planejament i que més endavant examinarem.
- Quan es compatibilitzen qualificacions de zones i de sistemes apareix la figura del “*complex immobiliari urbanístic*”, que tot seguit desenvoluparem.

Entenem per complex immobiliari (concepte estricte) aquell immoble format per una pluralitat de comunitats cadascuna de les quals es divideix en diferents elements privatis; i en el mateix existeixen elements comuns del complex, elements comuns de cadascuna de les comunitats que el formen, i elements privatis d'aquestes comunitats que l'integren; en definitiva, el complex immobiliari és una comunitat de comunitats.

La LSEst 2015 sosté un concepte més ampli del complex immobiliari, i entén per tal tota forma de propietat privada en que coexisteixen elements privatis de titularitat exclusiva i elements comuns que pertanyen de forma instrumental i per quotes als titulars dels elements privatis. En definitiva, per la LSEst 2015 “complex immobiliari” és sinònim de “propietat horitzontal”. Així defineix el complex immobiliari l'art. 26.6.fine de la LSEst 2015:

“se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos”

El complex immobiliari és privat quan tots els elements que l'integren es sotmeten a regulació civil; és a dir, tot són propietats privades. Malgrat la seva consideració privada, la LSEst 2015 li fa algunes referències, principalment a l'art. 26 (apartats 4 i 6), que afirma serà tractat com una sola parcel·la, i podrà constituir-se sobre una sola finca o sobre varies (sense necessitat de fer-ne l'agrupació) sempre que siguin confrontants entre elles o separades només per sòls qualificats sistemes públics de titularitat pública, sempre amb la pertinent autorització administrativa.

El complex immobiliari és urbanístic, en canvi, quan existeixi en un sol la compatibilitat vertical de qualificacions de zones i sistemes; aquest complex urbanístics ve regulat a l'art. 26.5 de la LSEst 2015 i a l'art. 35.4 de la LUC, que contempen que els elements privatis de qualificació de sistemes tindran la consideració de domini públic, amb les limitacions

i servituds que procedeixin per a la protecció del mateix; aquest complex immobiliari urbanístic podrà constituir-se tant en edificacions preexistents com en construccions a implantar en el territori, “*siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación*”.²⁹

VI.- DISCRECIONALITAT DEL PLANEJAMENT. LÍMITS LEGALS DE LA POTESTAT DEL PLANEJAMENT

Per finalitzar el tema referent al règim urbanístic del sòl referirem com a corol·lari que aquest règim deriva de la regulació normativa i de la seva configuració en el planejament urbanístic (apart de la introducció dels conceptes de planejament territorial i sectorial que farem en temes següents).

I, respecte del planejament urbanístic cal destacar l'existència d'uns determinats límits a que es subjecte l'exercici de la potestat: tant en els seus elements reglats com en els seus elements discrecionals.

En allò referent als elements reglats cal remarcar que algunes de les qüestions de fons, i sobre tot de procediment, vindran predeterminades per l'ordenament jurídic limitant extraordinàriament o, en el seu cas, eliminat el marge d'apreciació de l'autoritat administrativa:

- en qüestions de fons: examinarem al tractar cada figura de planejament les regles que limiten el contingut material de la potestat.
- I en qüestions de forma o procediment, la normativa acostuma a reglar tota l'actuació administrativa, tot descrivint els tràmits de caràcter preceptiu que en cada cas calen i els documents que preceptivament han d'integrar cada figura de planejament. A la vegada, destaquen com temes formals els límits de la potestat autonòmica d'aprovació definitiva del planejament d'interès municipal, que ha de limitar-se a apreciar qüestions de legalitat o d'interès supramunicipal (87.3 i 87.4 LUC)

Tot això ho tractarem en extens al següent tema.

I en allò referent als elements discrecionals, la doctrina i jurisprudència urbanístiques acudeixen a la teoria general sobre el control de la potestat discrecional, emfatitzant algunes qüestions, a saber:

²⁹ En la interpretació del complex immobiliari urbanístic resulta d'interès la consulta de les resolucions de la Direcció General del Registre i del Notariat, com la resolució núm. 1545/2014, de 21 de gener (RJ 2014\1546); en l'actualitat Direcció General de Seguretat Jurídica i Fe Pública

- la causa de la decisió i el control dels fets determinants. Si no hi ha justificació suficient la decisió és contrària a dret. Podem oferir múltiples exemples en que s'ha insistit en aquesta consideració:

- STS 18 de setembre de 2.014 (RJ 2014/4675): canvi d'ús de dotacional a residencial: a banda dels elements reglats que cal respectar (estàndards) s'ha de justificar adequadament el canvi; al cas s'anul·la l'acord d'aprovació del planejament per manca de justificació.

- STSJ Castella i Lleó 2112/2014, de 14 d'octubre (Rec 325/2010): s'intentava transformar en urbanitzable un sòl fins que aleshores tenia la consideració de rural amb valor ambiental, sense justificar adequadament la conveniència de desenvolupar el sector

- Ídem STS 3/07/2007 RJ\2007\3753: cas d'urbanització de sòls no urbanitzables al terme municipal de Madrid.

- STS 29 de març de 2016 RJ 2016\1212: necessitat de motivar la modificació d'un pla d'urbanisme: no és suficient un informe d'arquitecte amb expressions vagues i genèriques

- STS 2078/2016 de 27 setembre. RJ 2016\5706: la justificació no pot ser vaga o genèrica, sinó que ha de ser concreta i precisa, per explicar adequadament una determinació; analitza un cas en que es creu incompatible la qualificació com *"suelo rústico de especial protección de aguas, que tiene la finca en cuestión, y la creación del sistema general de espacios públicos, al no ser apreciable la posibilidad de que pueda adscribirse este terreno como sistema general de espacios públicos para los nuevos desarrollos urbanísticos del suelo colindante, por tratarse de un suelo rústico que se integraría en un parque urbano, lo que no está contemplado en el precepto invocado (artículo 13.1, párrafo segundo, de la Ley 8/2007, de Suelo)"*

- en el control de la potestat discrecional s'utilitza freqüentment el recurs als principis generals del dret: d'igualtat, d'interdicció de l'arbitrarietat, de participació ciutadana, etc.

- resulta freqüent també pretendre el control de la discrecionalitat tot al·legant la desviació de poder (art. 70.2 LJ): l'ús de potestats administratives per a finalitats diferents a les contemplades a l'ordenament; interessant tractament d'aquesta tècnica figura a la STS núm. 1375/2020, de 21 d'octubre (JUR 2020\30354) que es refereix a la modificació del planejament general de Madrid sobre terrenys del CF At Madrid; que fins i tot acudeix a jurisprudència europea per la configuració de la desviació de poder (STJUE de 14 de juliol de 2006) que recorda que el vici es dona *"cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de*

Los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”³⁰

En qualsevol cas, els límits de la potestat de control de legalitat que sobre el planejament exerciran amb plenitud els Tribunals de Justícia compta amb la limitació de l'art. 71.2 de la LJ:

Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados

L'anul·lació d'un planejament, que recordem té naturalesa reglamentària, no implica la determinació judicial d'un nou contingut, excepció de que existeixi una única solució possible (STS 27.10.1992)

³⁰ El TS no aprecia desviació de poder que sí havia considerat el TSJ en la instància.

1. NATURALESA REGLAMENTÀRIA DELS PLANS D'URBANISME

A) EN GENERAL

Caràcter normatiu

Efectes:

- La innecessarietat de notificació.
- Jerarquia normativa
- Vigència indefinida
- no vinculació del reglament als actes singulars
- abast i contingut determinat per llei
- Petita part del contingut pot tenir caràcter no reglamentari
- accions de control de legalitat a posteriori: recurs directe, indirecta i revisió d'ofici.
Requereix acte definitiu o de tràmit qualificat.
- Invalidesa en cas d'estimar-se contrari a dret (nul·litat)

B) LA IMPUGNACIÓ INDIRECTE

Concepte

Estructura:

Acte 1: planejament aplicat

Naturalesa reglamentària

No la tenen: convenis, programes, projectes urbanització.

Impugnació múltiple: pluralitat planejament

Acte 2: acte d'aplicació:

Normatiu o no normatiu

Requisits de l'acte d'aplicació

Relació de causalitat

Motius impugnació

Exclusió de motius de forma

Exclusió del contingut no normatiu del planejament

Termini d'impugnació

Altres qüestions processals:

- Escrit interposició i identificació acte indirectament impugnat
- Litispendència i cosa jutjada:
 - Recurs directe vr indirecte; i viceversa: no
 - Recurs indirecte vr indirecte: sí, en cas de triple identitat

C) IMPUGNACIÓ DIRECTE

No cap recurs directe en via administrativa (excepte per discutir temes formals o de contingut no normatiu).

Requeriment previ potestatiu per una AP

Si cap recurs directe en via jurisdiccional.

D) REVISIÓ D'OFICI

Nul·litat de ple dret:

Nul·litat de ple dret en el planejament: vicis de contingut (contra jerarquia normativa o matèries reservades)

No admet instància de part

Anul·labilitat:

aspectes no normatius del pla; o de procediment

No admet instància; procediment lesivitat.

E) EFECTES DE LA DECLARACIÓ DE NUL·LITAT DEL PLANEJAMENT: els típics de la nul·litat de ple dret

- En cas de defecte de procediment, invalidesa total, amb retroacció.
- En cas de defecte de contingut: s'elimina el contingut contrari a legalitat
- L'efecte cascada
- A partir de fermesa de declaració d'invalidesa
- El nou planejament no serà modificació de l'anul·lat.

2.- EL PLANEJAMENT TERRITORIAL

CONCEPTE: fa referència a l'ordenació física del territori, com expressió de la política econòmica, social i cultural de la societat; i és competència exclusiva de la Generalitat (art 149 EA).

CARACTERISTIQUES

- Competència tramitació i aprovació Gencat.
- Participació altres ens
- Àmbit supramunicipal
- Orienta el planejament urbanístic

PTGC	Llei 1/1995	defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general
PTP	Llei 26/83	estableixen el model territorial dels àmbits funcionals amb un horitzó de 15-20 anys. Se n'han aprovat 7
PTS	Llei 26/83	Afecten a matèries sectorials (mobilitat, medi ambient, equipaments esportius, equipaments comercials). Se n'han aprovat 10
PDT	Llei 31/2002	d'àmbit inferior al PTGC i als PTP, que concreten els principis i directrius. Se n'han aprovat 3

2. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL. ABAST I CONTINGUT DE CADA FIGURA.

CONCEPTE DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC: conjunt de plans que fan referència a la utilització del sòl, efectuant la seva ordenació detallada

CONCEPTE DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL: estableix el model urbanístic, fixant els objectius que es consideren més adequats per al conjunt del territori ordenat; també determina els instruments de gestió, execució i seguiment.

JERARQUIA: Planejament general vs planejament derivat

EQUEMES DE FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

PLANEJAMENT GENERAL ADAPTAT A LUC

PDU	56 LUC	en coherència amb la planificació territorial, regulen determinats aspectes urbanístics d'abast supramunicipal
POUM	57 a 59 LUC	instrument d'ordenació urbanística integral d'un o més municipis
PAUM	60/61 LUC	expressió de les polítiques municipals de sòl i d'habitatge i contenen les previsions i els compromisos assumits per al desenvolupament del POUM
NN. DE P.U.	62 LUC	instruments del planejament urbanístic general que supleixen els plans d'ordenació urbanística municipal en els supòsits de suspensió o de pèrdua de vigència d'un POUM; o complementen les seves determinacions

PLANEJAMENT GENERAL NO ADAPTAT A LUC

PGM	Equivalent a l'actual POUM
NN.SS. PM	Equivalent al POUM en municipis de menys complexitat urbanística

Planejament derivat adaptat a la luc

PPD	66.2 LUC	Per a la transformació d'un sòl urbanitzable no delimitat
PPU	65 LUC	tenen per objecte, en sòl urbanitzable, desenvolupar el planejament urbanístic general i contenen totes les determinacions pertinents per a l'ordenació urbanística detallada dels sectors que abasten.
PEUD	67 LUC	<p>- sectorials: legislació sectorial.</p> <p>- urbanístics: en desenvolupament de previsions de planejament territorial o urbanístic general, amb una de les següents finalitats:</p> <p>a) La protecció del medi rural i del medi natural.</p> <p>b) La protecció de béns catalogats.</p> <p>c) El desenvolupament del sistema urbanístic de comunicacions i les seves zones de protecció.</p> <p>d) El desenvolupament del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris. Si el planejament urbanístic general no ho fa, poden concretar l'ús de l'equipament comunitari i la titularitat pública o privada.</p> <p>e) El desenvolupament del sistema urbanístic d'espais lliures públics.</p> <p>f) L'ordenació del subsòl, si no és objecte d'una altra figura de planejament urbanístic derivat.</p> <p>g) La identificació i la regulació de les masies, cases rurals i altres edificacions a què fan referència els articles 47.3 i 50.</p> <p>h) Les actuacions específiques en sòl no urbanitzable a què fa referència l'article 47.4.</p> <p>i) La implantació d'obres i usos relacionats amb l'activitat de càmping i amb l'aparcament de caravanes, autocaravanes i remolcs tenda previstos expressament en el pla d'ordenació urbanística municipal.</p> <p>j) La implantació d'activitats vinculades a l'explotació de recursos naturals.</p> <p>k) Qualsevol altra finalitat anàloga.</p> <p>- poden alterar altres determinacions del planejament urbanístic general (sense alterar la classificació del sòl ni poden modificar els elements fonamentals de l'estructura general definits per aquest planejament) i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per a assolir la finalitat que els justifica.</p>
PEUA	68 LUC	<p>per a implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari, de caràcter general o local (llevat que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per a executar-les vinculants per al planejament urbanístic).</p> <p>- poden qualificar el sòl necessari per a la implantació de la infraestructura com a sistema urbanístic, de caràcter general o local (sense alterar qualificació del sòl reservat per aquest planejament per a sistemes urbanístics generals).</p>

PMU	70 LUC	Desenvolupen planejament general en sòl urbà. Tenen per objecte: a) En sòl urbà no consolidat, completar el teixit urbà o bé acomplir operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsòl o de sanejament de poblacions i altres de similars. b) En el sòl urbà consolidat, completar o acabar la urbanització, i regular la composició volumètrica i de façanes.
CATÀLEGS	71.1 LUC	Per aconseguir l'efectivitat de les mesures urbanístiques de protecció de monuments, edificis, jardins, paisatges o béns culturals
OOMM	71.2 LUC	per regular aspectes que no són objecte de les normes dels plans d'ordenació urbanística municipal, sense contradir-ne ni alterar-ne les determinacions. OO.MM.EE: http://www3.amb.cat/normaurb2004/Docs/edificacio.htm

PLANEJAMENT DERIVAT NO ADAPTAT A LA LUC

PP	Equival al PPD
PE	Equival a PE i PMU
ED	Dt 12ENA LUC desenvolupa ordenació volumètrica en sòl urbà per previsió de planejament anterior a Llei 2/2002 (el planejament posterior no el pot contemplar).

NO ES FIGURA DE PLANEJAMENT

PU	72 LUC	projectes d'obres que tenen per finalitat posar en pràctica l'execució material de les determinacions dels plans d'ordenació urbanística municipal i dels plans urbanístics derivats en els àmbits d'actuació urbanística
----	--------	---

3.1.- PDU Art. 56 LUC

CONCEPTE

ÀMBIT

CONTINGUT

DETERMINACIONS POSSIBLES: ESPECIAL REFERÈNCIA A PDU ARE i SISM
DETERMINACIONS NECESSÀRIES

NATURALESIA DE LES SEVES DETERMINACIONS: normes d'aplicació directe o normes a desenvolupar per les administracions

DOCUMENTACIÓ

EXECUCIÓ: segons determinacions del propi PDU; es pot remetre a PE de desenvolupament.

ADAPTACIÓ PLANEJAMENT INFERIOR

RELACIO PDU_s APROVATS I EN TRAMITACIÓ

3.2.- POUM

A. Definició i àmbit: ordenació urbanística integral i completa del territori que abasta com a mínim un terme municipal

B. Contingut :

En general:

Determinacions referents a la classificació del sòl

Determinacions referents al compliment del principi de sostenibilitat

Determinacions referents a la programació de les actuacions d'execució

Determinació de les circumstàncies que poden produir la modificació o revisió

Definició de l'estructura general

Reserva per sistema d'espais lliures públics

SU no inclòs en cap sector: 20 m² s per 100 m² st residencial

SU restant i SUD: 20 m² s per 100 m² st residencial (mínim 10%); 10% sectors no residencials

Reserva per sistema equipaments públics

SU: la LUC no fixa estàndard

SUD: 20 m² s per 100 m² st residencial o per habitatge (mínim 5%); 5% sectors no residencials

Definició del sistema d'allotjament dotacional

Definició de les reserves de sòl destinades a habitatge de protecció (tractat dins qualificació zonal)

ALTRES DETERMINACIONS EN FUNCIO DE LA CLASSE DE SOL

En SU: Qualificació del sòl; assignació usos; Determinació valors a protegir; Regulació subsol

En SUC: Detall per a execució directe i atorgament llicències; Assenyalament alineacions i rasants, determinant característiques obres urbanització pendents; Assenyalament volums (amb possibles alternatives)

En SUNC no inclòs en sectors ni polígons: no és necessari definir volums ni obres d'urbanització

En SUNC inclòs en sectors de MU: delimitació de sectors; fixació dels índexs d'edificabilitat bruta; determinació de les densitats; concreció dels usos principals i compatibles; assenyalament dels estàndards per determinar les reserves mínimes per al sistema local d'espais lliures i equipaments. El detall exigible a nivell de SUC vindrà del PMU.

En SUD: ídem (densitat màxima 100 hab/ha). Pot preveure desenvolupament immediat. Possible previsió de polivalència dels sistemes urbanístics en sectors de planejament

En SUND: magnituds màximes i mínimes de les actuacions; intensitats màximes usos; connexions a infraestructures

En SNU: qualificacions; paràmetres màxims edificacions admissibles; nivells de protecció (potestativament, catàleg de masies i edificacions)

C- Documentació 59 LUC

Plantejament

La memòria

- Concepte i característiques del document:
- Contingut del document

La memòria social

L'avaluació econòmica i financera

La documentació mediambiental

Informe Impacte de gènere

Les normes urbanístiques

Catàleg de béns a protegit

L'Agenda

El PAUM

Plànols d'informació i d'ordenació

D- POUMs aprovats definitivament:

[http://territori.gencat.cat/ca/06 territori i urbanisme/planejament urbanistic/pla dordenacio urbanistica municipal poum/poum/](http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/pla_dordenacio_urbanistica_municipal_poum/poum/)

3.3. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL. 60 LUC 77

Reglament

Definició i caràcter potestatiu

Determinacions i límits

- A) Determinacions a regular, en tot cas, a través d'un programa d'actuació urbanística.
- B) Determinacions a regular, potestativament, a través d'un programa d'actuació urbanística.

Documentació

- Memòria
- Relació de les actuacions programades
- Calendari d'execució
- Avaluació econòmica i financera
- Estudis complementaris procedents
- Plànols
- Altres documents

Vinculació entre POUM i PAUM

3.4. NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 62 ss LUC 78 Reglament

Definició i classes: supletòries i complementàries

Concepte:

- Supletòries
- Complementàries

Àmbit, determinacions i documentació

A. Normes de planejament urbanístic supletòries.

–Àmbit.

–Determinacions.

–Documentació.

B. Normes de planejament de caràcter complementari.

–Àmbit.

–Determinacions.

C. En els dos cassos

Normes de planejament aprovades definitivament

http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/normes_de_planejament_urbanistic/index.html

4 EL PLANEJAMENT DERIVAT. ABAST I CONTINGUT DE CADA FIGURA

CONCEPTE DE PLANEJAMENT DERIVAT: desenvolupa el planejament general; entre PG i P Derivat i ha una doble relació: cronològica (el general ha de ser preexistent) i jeràrquica

4.1 PLANS PARCIALS URBANÍSTICS 65 LUC i 79, 80 Reglament

Objecte i àmbit

Determinacions.

- PP sense precisió de les obres d'urbanització
- PP amb precisió de les obres d'urbanització (potestatiu)

Reserves (estàndards)

- En els sectors d'ús residencial
- En els sectors d'ús no residencial
- Sectors d'ús mixt

Documentació 66 LUC

- Memòria
- Plànols
- Normes reguladores
- L'avaluació econòmica i financera,
- Pressupost de les obres i els serveis
- Divisió poligonal
- Documentació mediambiental
- Justificació de compliment planejament superior

4.2.- PLANS PARCIALS URBANÍSTICS DE DELIMITACIÓ (PPD) 33.4, 66.2 LUC

Concepte

Documentació

4.3.- PLANS ESPECIALS URBANÍSTICS

4.3.1. PEU DE DESENVOLUPAMENT 67 LUC

Concepte: desenvolupen planejament territorial o urbanístic (estiguin o no previstos en aquest planejament que desenvolupen) en qualsevol classe de sòl, per alguna finalitat específica

Finalitat:

Finalitats típiques:

PEUD per raons de protecció

PEUD sobre sistemes

PEUD d'ordenació del subsòl

PEUD sobre SNU

Finalitats anàlogues: numerus apertus; exemples, PEUAT, Plans d'usos, etc

Límits: jerarquia versus planejament general o territorial:

Previstos expressament

No previstos expressament

Determinacions 69 LUC 93 Reglament

Efectes de la seva aprovació

4.3.2.- PLANS ESPECIALS URBANÍSTICS AUTÓNOMS 68 LUC

Concepte

Límits: jerarquia versus planejament general o territorial

Determinacions 69 LUC

Efectes de la seva aprovació

4.4.- PLANS DE MILLORA URBANA 70 LUC 90 Reglament

Concepte: característica objectiva, material, formal (sectoritzat per POUM o no)

Objecte

SUC Art. 70.1. b	completar o acabar la urbanització dels terrenys perquè adquireixin la condició de solar
	regular la composició volumètrica i de façanes

SUNC: completar el teixit urbà o bé d'acomplir operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsòl o de sanejament de poblacions i altres de similars	
PMU Transformació global del sector 70.2.a	Tenen per finalitat completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització <u>procedint a determinar operacions urbanístiques que comportin el desenvolupament del model urbanístic de l'àmbit de què es tracti o bé la seva reconversió quant a l'estructura fonamental, l'edificació existent o els usos principals.</u>
PMU substitució/ implantació infraestructures 70.2.b	Partint de la mateixa finalitat (completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització) <u>procedeixen a establir la substitució integral o parcial de les infraestructures d'urbanització i la implantació de noves infraestructures,</u> per raons d'obsolescència o d'insuficiència manifesta de les existents o per les exigències del desenvolupament econòmic i social
Altres MPUs	Anàlogues finalitats, que no planifiquen operacions de transformació global (70.2.b)

Determinacions

Relacions amb el planejament urbanístic general

Documentació 91 Reglament

5 ALTRES INSTRUMENTS URBANÍSTICS

5.1.- PROJECTES D'URBANITZACIÓ 72 LUC 96 Reglament

Definició

Finalitat

Contingut

- obres d'urbanització bàsiques
- obres complementàries.
- execució per fases.

Límits i efectes

Documentació

5.2.- CATÀLEGS 71.1 LUC 75 Reglament

6. LA DOCUMENTACIÓ AMBIENTAL DEL PLANEJAMENT

Regulació:

Normativa europea:

2001/42/CE, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient

2011/92/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre (que deroga la Directiva 85/337 del Consell, d'avaluació de repercussions de determinats projectes sobre el medi ambient); modificada per la Directiva 2014/52, de 16 d'abril

Normativa espanyola:

Llei 21/2013, de 9 de desembre

Normativa catalana:

Llei 6/2009, de 28 d'abril.

LUC art. 86bis (en redacció donada per Llei de 22 de febrer de 2012)

Informació electrònica:

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/tramitacio_electronica_i_urbanisme/documentacio/documentacio_instruments_urbanistics/

http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/avaluacio_ambiental/avaluacio_ambiental_de_plans_i_programes/

L'avaluació ambiental concepte:

descripció: de plans i programes (AAE: avaluació ambiental estratègica) o de projectes (AIA: avaluació d'impacte ambiental)

Significat del procediment 'avaluació ambiental.

AAEO (AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA ORDINÀRIA):

els plans d'ordenació urbanística municipal; els plans parcials urbanístics de delimitació; el planejament urbanístic que estableixi el marc per a la futura autorització de projectes i activitats sotmesos a avaluació d'impacte ambiental o que pugui tenir efectes apreciables en espais de la xarxa Natura2000; les modificacions dels plans urbanístics que estableixin el marc per a la futura autorització de projectes i activitats sotmesos a avaluació d'impacte ambiental o que puguin tenir efectes apreciables en espais de la xarxa Natura2000; les modificacions dels plans urbanístics que són objecte d'avaluació ambiental estratègica ordinària que constitueixin variacions fonamentals; els instruments de planejament urbanístic que hagin d'avaluar-se pel procediment simplificat, si així ho determina l'òrgan ambiental d'ofici o a sol·licitud del promotor

AAES (AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA SIMPLIFICADA):

els plans directors urbanístics i les normes de planejament urbanístic; els plans parcials urbanístics i els plans especials urbanístics en sòl no urbanitzable no subjectes a avaluació ordinària, en cas que desenvolupin planejament urbanístic general no avaluat ambientalment o planejament urbanístic general avaluat ambientalment si aquest ho determina; les modificacions dels plans urbanístics que constitueixin variacions fonamentals que produeixin diferències en els efectes previstos o a la zona d'influència; les modificacions dels plans urbanístics que són objecte d'avaluació ambiental estratègica ordinària que no constitueixin variacions fonamentals però que produeixin diferències en els efectes previstos o en la zona d'influència.

CONSULTES AMBIENTALS: planejament sense efectes significatius

CONTROL DE LEGALITAT de la decisió ambiental o urbanística en matèria mediambiental

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

1 Naturalesa reglamentària dels plans d'urbanisme ¹

A) EN GENERAL

Els instruments d'ordenació urbanística tenen caràcter normatiu, i són considerats amb rang reglamentari per la jurisprudència de forma reiterada des d'antic (STS de 24-4-1989 RJ 1989, 3226), fins l'actualitat (veure STS 27 de maig de 2020 RJ 2020/1719, que considera la naturalesa reglamentària del planejament com axioma inqüestionable), malgrat que tal caràcter no és recollit de forma expressa per la normativa d'aplicació.

Des de fa algun temps (des de 2017) existeix projecte de reforma de la LS Est (TR 2015), que encara no ha progressat, que pretén modificar la consideració reglamentària del planejament, bé declarant que el planejament té naturalesa d'acte administratiu plurim ², bé declarant que estem en presència d'actes administratius d'abast general ³; en aquest darrer supòsit (declaració del planejament com a acte general) es reconeix el caràcter normatiu de el pla només en relació amb les determinacions de la seva documentació que expressament així ho reconeguin (i no en la resta).

Els efectes que deriven de tal naturalesa normativa o reglamentària que entre tant encara hem de predicar dels instruments de planejament són diversos, com per exemple:

¹ Consecuencias derivadas de la naturaleza reglamentaria de los planes de urbanismo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Carmen Martín García-Matos

Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi num. 25/2012. BIB 2012\1306

La impugnación directa en vía administrativa de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Víctor Manuel Escartín Escudé

Carmen De Guerrero Manso

Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi num. 26/2013. BIB 2013\82

El planeamiento urbanístico: un kraken administrativo sometido jurisprudencialmente

José R. CHAVES GARCÍA

<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMjA1MLQ7Wy1KLizPw8WyMDI0MDQ0MjkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAGDxSPI1AAAAWKE>

² La jurisprudencia defineix aquests actes com aquells que es refereixen “a una pluralidad de sujetos que se instrumenta en una única manifestación formal, pero que en realidad es un conjunto de actos, tantos como destinatarios del mismo” (ATC 140/1984 de 7 de març)

³ En aquestes iniciatives, que semblen reprendre's a 2020, es parla de que el planejament té la consideració d'acte administratiu general que projecta una ordenació urbanística sobre un àmbit territorial determinat

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

1.- la innecessarietat de notificació individual i personal als possibles interessats (STSJ del TSJ de Madrid de 28-2-2005 [RJCA 2005, 564]). Excepció feta del planejament derivat d'iniciativa privada (art. 102.3 LUC), en els quals cassos i com excepció cal notificar l'obertura informació pública i aprovació definitiva.

2.- la subjecció del planejament al principi de jerarquia normativa (STS de 20-5-1999 [RJ 1999, 3641] , o de 26-9-2001 [RJ 2001, 7606]),

3.- la vigència indefinida del planejament fins a la derogació o anul·lació posterior (STS de 25-7-2000 [RJ 2000, 7025]).

4.- no vinculació del reglament als actes singulars: no limitació al principi dels actes propis: STS 2638/2016 de 15 desembre RJ 2016\6176: un acte de naturalesa no reglamentària no vincula a un acte reglamentari, el qual pot innovar ordenament jurídic, respectant el principi de legalitat, sense haver de respectar els actes singulars i concrets que prèviament s'hagin dictat; la innovació de l'ordenament jurídic no és revisió ni revocació d'actes singulars:

“La doctrina ... de los "actos propios" ... podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el sólo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley ... y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos”

5.- l'abast i contingut del planejament ve determinat per llei, de forma que no poden abastar a qüestions per les quals no tinguin habilitació normativa: STSJ Cat 351/2013, de 3 de maig (JUR 2014/383): *“por falta de cobertura legal los planes de ordenación urbanística municipal no puede incluir otras determinaciones propias de los instrumentos de gestión, como pueden ser las referidas a las parcelas aportadas y resultantes que se contienen en la Modificación aquí impugnada, como es de ver, a título de ejemplo, en los planos obrantes en los folios 323 y 325 del expediente administrativo, pues*

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

La ejecución del planeamiento urbanístico requiere la aprobación del instrumento más detallado que sea exigible según la clase de suelo de que se trate (artículo 110.2 del TRLU)."

6.- El planejament pot tenir alguna part contingut de caràcter no reglamentari (tot i que secundari o accessori) quan l'ordenament jurídic permet que alguna part del seu contingut sigui modificat per actes no reglamentaris; com succeeix per exemple en la delimitació de polígons, que es pot fer en el planejament (art. 118.4 LUC: es pot fer en planejament general o en planejament derivat; i també es pot fer en expedient administratiu de caràcter no reglamentari contemplat a art. 119 LUC).

7.- Possibilitat d'accions de control de legalitat a posteriori (recurs directe, indirecte i revisió d'ofici). En qualsevol cas, el recurs requereix de la preexistència d'un acte definitiu o de tràmit qualificat: art. 112.1 Llei 30/1992; casuística

- ho és l'aprovació definitiva total (expressa o per silenci).
- ho és l'aprovació definitiva parcial (STS 19/09/2014 RJ 2014/4677):
"La distinción que traza la Sala de instancia entre la aprobación definitiva total y parcial a los efectos de limitar el ejercicio de las acciones judiciales, constituye desde la perspectiva señalada, una indebida restricción del derecho a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales".
- ho és la suspensió de l'aprovació (inicial en planejament d'iniciativa particular o definitiva)
- Ho és acord que obligui a introducció d'esmenes per a la continuació de la tramitació del procediment d'aprovació del planejament.

8.- L'acció de control de legalitat, en cas de considerar que el planejament és contrari a ordenament jurídic, decretarà la seva invalidesa. Les característiques fonamentals d'aquesta declaració d'invalidesa son les següents:

- El pronunciament d'invalidesa serà possible només en cas d'estimar-se el recurs o el procediment de revisió d'ofici. Mai una resolució desestimatòria d'un procediment de control de legalitat podrà significar una declaració d'invalidesa (STS núm. 829/2021, de 10 de juny RJ 2021\3223 ⁴).

⁴ Aquesta sentència tracta el cas d'un recurs interposat contra informe desfavorablement d'un projecte d'obra en sòl no urbanitzable (acte d'aplicació) en que entra en consideració l'aplicació d'un acte de planejament. El TSJ havia desestimat el recurs contra l'acte d'aplicació, però considerava que el planejament era contrari a dret i l'anul·lava. El TS cassa la sentència, afirmant, com diem, que només es pot anul·lar el planejament, en recurs directe o indirecte, si existeix pronunciament d'estimació del recurs.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- Si el planejament es considera invàlid, s'entendrà la concurrència d'un vici de nul·litat de ple dret; ho analitzarem a l'apartat E

B) LA IMPUGNACIÓ INDIRECTE ⁵

1. Concepte: El recurs indirecte contra disposicions de caràcter general ve regulat a l'art. 26.2 de la LJ. Segons estableix el TS en S de 13-3-1987 (RJ 1987, 3632), la impugnació indirecta pot definir-se com «la impugnació dels actes d'aplicació d'una disposició administrativa hagi estat o no recorreguda, ... la motivació del recurs està fundada en una presumpta infracció de l'ordenament jurídic en el qual se sustenta l'acte d'aplicació».

2. Estructura de la impugnació indirecte: existeix un acte reglamentari (acte 1) que és aplicat o desenvolupat per un altre acte reglamentari o no (acte 2); i aquest darrer pren causa del primer.

Acte reglamentari (objecte indirecte): Acte 1:

- És un acte de naturalesa reglamentària
- No té naturalesa reglamentària:
 - o Els convenis urbanístics: no tenen naturalesa normativa, per la qual cosa no és possible la seva impugnació indirecta TS en STS de 9-3-2001 (RJ 2001, 2736). La jurisprudència considera que els convenis poden ser impugnats directament (no indirectament), o exercir accions per reclamar el compliment, només per les parts signants (recurs directe): STSJ País Basc num. 578/2015 de 16 de desembre JUR 2016\58289.
 - o Els programes d'actuació urbanística: no tenen contingut normatiu; es limiten a programar polítiques públiques de sòl i habitatge. No procedint per tant la seva impugnació indirecta (STSJ de la Comunitat Valenciana núm. 853/2004 de 10 de juny RJCA 2005/157).
 - o Els Projectes d'urbanització: són projectes d'obra, i no tenen valor normatiu.
- Impugnació múltiple: Pot existir com acte normatiu indirectament impugnat una pluralitat de planejament si entre ells hi ha relació; és a dir, pot existir una pluralitat d'actes reglamentaris indirectament impugnats: Per exemple s'impugna un POUM, la Modificació Puntual 3 y la Modificació Puntual 17 en ocasió de la denegació d'una llicència: és el cas analitzat a la STS 16 desembre de 2015 RJ 2015\6260, que exigeix entre els diferents actes reglamentaris indirectament impugnats

⁵ Vid CARMEN AGOUÉS MANDIZABAL: Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamento en relación con los planes de urbanismo RAP 190 (enero-abril 2013) pp 197-226

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

relació de causalitat envers l'acte d'aplicació; és a dir, el recurs indirecte serveix per impugnar indirectament planejament aplicat per l'acte directament impugnat, però no altre planejament que no tingui relació de jerarquia amb el que s'impugna indirectament ⁶.

Acte d'aplicació o desenvolupament (objecte directe): Acte 2:

- L'acte d'aplicació o de desenvolupament pot ser normatiu o no normatiu:
 - o Normatiu:
 - és possible en ocasió de l'aprovació d'un planejament impugnar indirectament altre planejament si entre ells hi ha relació de jerarquia. STSJ Cat 379/2014, de 26 de juny (RJCA 2014/831): les normes reglamentàries enllaçades, que per criteri jeràrquic unes desenvolupen altres, admet que les d'inferior rang jeràrquic es considerin d'aplicació de les de superior rang, als efectes de la impugnació indirecte.
 - No és acte normatiu d'aplicació la desestimació de la sol·licitud d'un particular de modificació d'un instrument de planejament, al no constituir un acte d'aplicació del mateix (STS 932/2021 de 28 de juny RJ 2021\3552)
 - o No normatiu: casuística d'actes no normatius que habiliten el recurs indirecte:
 - Projectes de compensació (STS 9-10-1998 [RJ 1998, 7157]);
 - Projectes de reparcel·lació (STS 14-2-1990 [RJ 1990, 1314] o de 23-5-1990 [RJ 1990, 4275]);
 - Llicències d'obres (STS 21-3-1990 [RJ 1990, 2247], o STSJ de TSJ d'Andalusia, seu Granada, de 20-9-1999 [RJCA 1999, 3051]);
 - Projectes d'urbanització (STSJ de la Comunitat Valenciana de 10-62005 [RJCA 2005, 157]);

Relació de causalitat: l'acte 2 ha de ser un acte d'aplicació o de desenvolupament del planejament indirectament impugnat (pot ser, doncs, també, un acte de planejament, i per tant de naturalesa reglamentària, que desenvolupa amb submissió jeràrquica el contingut del planejament

⁶ La STS transcrita tracta també una suposada relació de jerarquia entre diferents instruments de planejament que són objecte a la vegada d'impugnació indirecta; som del parer que aquesta relació de jerarquia no resulta transcendent als efectes de l'admissió de la impugnació indirecta, ja que allò determinant serà que ambos actes reglamentaris siguin aplicats per l'acte directament impugnat i siguin la raó determinant del seu contingut.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

directament impugnat); en tal cas, si l'acte 1 és contrari a dret, l'acte 2 resta sense cobertura normativa i en conseqüència no té el suport de legalitat necessari. En definitiva, l'acte 2 es caracteritza per les següents notes quan estem en presència d'un recurs indirecte en matèria d'urbanisme:

- És un acte administratiu d'aplicació del planejament indirectament impugnat; o un planejament de desenvolupament de rang jeràrquic inferior.
- És un acte de contingut urbanístic.
- El seu contingut ve determinat per allò que disposa l'acte 1, sense la vigència del qual no es podria dictar l'acte 2 o no podria tenir el contingut que ha adoptat. És a dir, existeix relació de causalitat: si allò que disposa el planejament no té cap relació amb allò que decideix l'acte d'aplicació no podrà prosperar el recurs indirecte (Sentència del TSJ de Castella i Lleó num. 88/2020, de 27 d'abril (JUR 2020\164073, que afirma que *"la impugnación indirecta solo tiene cabida en la medida en que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre el acto de aplicación"*)
- Com a conseqüència d'allò anterior, l'acte 2 no és desenvolupament ni aplicació de l'acte 1 quan, malgrat tenir contingut urbanístic, no precisa de la vigència d'aquest per sostenir la seva legalitat: per exemple, la STS 20-2-1985 RJ 1985/1184 no admet la impugnació indirecta d'un planejament general en ocasió de recorre un acord municipal pel qual es va declarar l'existència d'un nucli de població en un municipi, en considerar que aquest acord no era un acte d'aplicació del primer (res té a veure l'un amb l'altre).

3.-Respecte dels motius d'impugnació, recordarem que únicament poden al·legar-se motius de contingut del planejament (infracció de jerarquia normativa o de matèries reservades).

- Exclusió dels motius formals: Tradicionalment s'ha afirmat que la impugnació indirecte no pot basar-se en defectes formals tals com defectes de procediment, d'omissió de tràmits o de documents preceptius, o de competència (per totes Sentències del TS de 21-2-1989 [RJ 1989, 1132] , 4-3-1992[RJ 1992, 3221] i 20-1-2002 [RJ 2003, 739]).

Aquest enteniment segueix sent vàlid per regla general; però alguna jurisprudència admet excepcions en les quals es permet al·legar vicis procedimentals en el recurs indirecte contra el planejament urbanístic (Ss TS de 18 de maig de 2012 -RJ 2012, 6874-, i de 2 de juliol de 2012 - RJ 2012, 845-). Aquesta jurisprudència admet la impugnació indirecta com a via per a discutir la legalitat de l'acte directament impugnat si hi ha

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

connexió directe entre motiu formal d'impugnació del planejament i l'acte d'aplicació: per exemple, si s'impugna indirectament un planejament pels efectes negatius en el medi ambient de l'acte d'aplicació i resulta que el planejament no contenia la documentació ambiental requerida i preceptiva o era defectuosa (STS de 19 d'abril de 2012 [RJ 2012, 6006] [recurs de cassació núm. 3252/2009]).

- exclusió del contingut no normatiu del planejament: Els instruments del planejament tenen aspectes normatius i uns altres (pocs i segurament anecdòtics, però possibles) que no ho són. Únicament cap la impugnació indirecta basada en els aspectes normatius (STS 24-6-1994 [RJ 1994, 7199]); en aquest sentit, la sentència del TSJ de C. Valenciana num. 46/2020, de 27 de gener (JUR 2020\75437) desestima un recurs indirecte contra planejament general que delimitava un polígon perquè aquesta determinació no té contingut normatiu.

4.-Respecte del termini per formular la impugnació davant la jurisdicció, hem d'indicar que regeix el genèric termini de 2 mesos, a computar des de l'emissió de l'acte d'aplicació de la disposició general (STS 2-11-1994 [RJ 1994, 8654]); el termini pel recurs, doncs, és independent de la data de publicació del planejament indirectament impugnat.

5.- Altres qüestions processals: Respecte de la impugnació indirecta dels instruments del planejament urbanístic, en concret, considerem d'interès destacar les següents qüestions:

- És necessària la identificació de l'acte indirectament impugnat a l'escrit d'interposició del recurs? O podria dilatar-se la seva identificació al posterior escrit de demanda? O fins i tot podria anul·lar-se una disposició general en un recurs contenciós interposat contra un acte d'aplicació malgrat no s'hagi efectuat cap petició expressa? Som del parer que la doctrina sobre el tema elaborada en base a normativa anterior admetia que no era necessari identificar expressament l'acte indirectament impugnat en l'escrit d'interposició de recurs; i que si no es feia expressament la petició de l'anul·lació, el jutgador havia de limitar-se a complir el mandat de no aplicació de les disposicions generals que infringeixin el límit de la jerarquia normativa (mandat contemplat a l'art. 6 de la LOPJ). I, a la vegada, opinem que l'actual LJ ha introduït canvis significatius, com el referent a la consideració d'administració demandada de l'entitat autora de la norma en els recursos indirectes (art. 21.4) o com el referent a la possibilitat d'anul·lar la norma en recurs indirecte si el jutge sentenciador és competent o, en altre cas, l'obligatorietat de plantejar la qüestió d'il·legalitat davant del Tribunal competent (art. 27). La forma de compatibilitzar el plantejament tradicional amb les previsions de l'actual LJ han de passar per afirmar

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

que no és necessari que l'escrit d'interposició del recurs manifesti que s'està impugnat indirectament la disposició reglamentària (cap precepte exigeix aquest formalisme), però perquè l'òrgan jutgador pugui emetre pronunciament sobre la validesa de la disposició reglamentària caldrà que aquesta petició s'hagi formulat de forma nítida en la demanda (a més de que el tribunal jutgador sigui competent per declarar la nul·litat); així resulta d'allò que considera la sentència del TSJ Catalunya núm. 967/2020, de 3 de març (JUR 2020/157646); sens perjudici de que, de no ser així, i de considerar d'ofici el jutgador l'existència de la il·legalitat del planejament aplicat, pugui efectuar el plantejament d'ofici a les parts pels tràmits de l'art. 33 de la LJ per respectar els límits de la congruència en la decisió final del plet ⁷.

- L'excepció de cosa jutjada i litispendència: La doctrina considera que aquestes excepcions processals tenen tractament diferent en els següents cassos:

- recurs indirecte vr recurs directe i viceversa: no hi ha litispendència ni cosa jutjada: la impugnació indirecte d'un acte d'aplicació no ve impedita ni per la inexistència d'impugnació directe, ni per la desestimació d'una impugnació directe, ni per la pendència d'una impugnació directe; així es considera a la sentència del TS 16/02/2002 (RJ 2002/1350); i a la sentència del TSJ Cat 379/2014, de 26 de juny (RJCA 2014/831); en contra d'això opina STSJ de la Comunitat Valenciana de 28-2-2005 (JUR 2005, 109020 en aplicació del principi de seguretat jurídica).

- recurs indirecte vr. Recurs indirecte: sí hi ha litispendència i cosa jutjada si es donen els requisits generals d'aquestes excepcions que es dedueixen bàsicament dels arts 207 i 222 de la Llei d'Enjudiciament Civil (en essència, la triple identitat: de subjectes, objecte i causa).

C) IMPUGNACIÓ DIRECTE

El tractament del recurs directe contra el planejament urbanístic ve caracteritzat per tres notes: per regla general, no és admissible el recurs directe en via administrativa; entre Administracions afectades, pot donar-se la figura del requeriment previ (que té caràcters semblants al recurs administratiu, però no és recurs administratiu); i, en fi, sí és admissible el recurs directe davant dels Tribunals de Justícia.

C.1.- Per regla general, no és admissible el recurs directe en via administrativa, perquè ho impedeix l'art. 112.3 L 39/2015 (anterior art.

⁷ Molta jurisprudència sosté que la identificació de l'acte impugnat a l'escrit d'interposició del recurs no és necessari, ja que el recurs es dirigeix contra l'acte d'aplicació (en l'escrit d'interposició del recurs no cal citar la norma que es reputa il·legal: STS 10/06/2013 RJ 2013/5987; STS TS de 16 març 2016 RJ 2016\1203).

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

107.3 L 30/1992, literalment idèntic): “*Contra Las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa*”; si el planejament té naturalesa reglamentaria, com sostenim, ergo, el recurs administratiu directe no resulta procedent. I establint la regla una norma estatal dictada en virtut d’una competència bàsica, la normativa autonòmica no pot estar en contradicció: el recurs directe en via administrativa contra el planejament és inadmissible encara que eventualment la normativa urbanística autonòmica disposi allò contrari.

Múltiple jurisprudència interpreta avui aquesta regla general; entre d’altres per Sentències TS 9.2.2012 JUR 2012/71421 i de 31/10/2014 RJ 2014/5867:

... como los planes de urbanismo tienen el carácter de disposiciones de carácter general, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 107.3 de la 30/1992, de 26 de noviembre, donde de modo claro e inequívoco se establece que "contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa".

Es verdad que esa norma del ordenamiento estatal contrasta con algunas disposiciones urbanísticas autonómicas que prevén la posibilidad de interponer recurso administrativo contra los actos aprobatorios de los planes. Para esos supuestos esta Sala ha realizado una interpretación armonizadora que permite integrar la aparente contradicción de normas a la que acabamos de referirnos. Así lo hicimos en nuestra sentencia de 19 de diciembre de 2007 (RJ 2008, 1928) (casación 4508/2005), de la que extraemos los siguientes párrafos:

<<(…) El artículo 107.3 de la Ley 30/92 establece que "contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa". Este es un precepto estatal básico que no puede ser contradicho por la legislación autonómica, ni siquiera en aquellas materias que, como el urbanismo, son de la exclusiva competencia de ésta, pues en ellas la Comunidad Autónoma puede normar aspectos procedimentales y de régimen jurídico, pero sin infringir las normas básicas del Estado. El precepto de que se trata no es sólo básico en virtud de lo dispuesto en el artículo 149-1-18ª de la Constitución Española, sino también de lo establecido en su artículo 149-1-8ª, que atribuye competencia al Estado para fijar "las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas", aspectos estos que están implicados cuando se ordena una vía de recursos administrativos contra ciertas disposiciones de carácter general (v .g. los planes de urbanismo), con la posibilidad de que se pida y se conceda la suspensión de su eficacia (artículo 111 de la Ley 30/92).

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Si s'interposa un recurs administratiu directe (que és improcedent) i s'estima, la resolució és contrària a dret; com diu la Sentència del TSJ d'Extremadura num. 448/2017, de 21 de desembre (JUR 2018\39888) no és vàlida l'estimació d'un recurs administratiu directe presentat per un particular (al cas analitzat era un recurs de reposició) perquè no es pot donar validesa a modificacions posteriors a un pla definitivament aprovat com conseqüència d'un recurs no previst legalment.

Aquesta regla tindrà una excepció: sí és admissible recurs directe en via administrativa per discutir aspectes no normatius del Pla, o defectes de procediment. La doctrina jurisprudencial justifica aquesta excepció tot sostenint que l'acte d'aprovació d'un pla urbanístic té aspectes d'acte administratiu i d'altres aspectes de disposició de caràcter general; aquests darrers pràcticament es concentrarien en el contingut de la disposició reglamentària (i contra això no fora admissible recurs administratiu directe); però els aspectes de contingut no normatiu, i els temes formals o de procediment, són aspectes característics dels actes administratius concrets i per discutir això sí fora procedent interposar directament un recurs administratiu; així ho considera, entre moltes d'altres, la sentència del TSJ d'Extremadura núm. 449/2017, de 21 de desembre (JUR 2018\39077).

C.2.- Sí resulta admissible la formulació d'un requeriment previ, quan una Administració pretengui la interposició d'un recurs contenciós contra una altra Administració (44.1 LJ); és una figura freqüentment emprada en matèria urbanística, quan l'acte urbanístic d'una administració lesiona o perjudica els interessos o competències d'una altra, en el qual cas aquesta, abans de la interposició del recurs contenciós administratiu pot (potestatiu) formular prèviament el requeriment de derogació o d'anul·lació. Les característiques d'aquest requeriment són:

- sobre el seu contingut, pot ser un requeriment de derogació o d'anul·lació; per tant, hi caben motius d'oportunitat (quan es demana derogació) o de legalitat (quan es demana anul·lació). No té la consideració de recurs, perquè aquests, en via administrativa, no procedeixen entre Administracions (art. 44.1 LJ); però si el requeriment és d'anul·lació realment el contingut serà el mateix que el d'un recurs; ara bé, el requeriment, quant el seu contingut, pot anar més enllà que un recurs, tant bon punt és admissible que es refereixi a temes d'oportunitat o conveniència.
- com que no té caràcter de recurs administratiu, el TS considera que si s'interposa un recurs administratiu per una Administració l'eventual estimació del mateix no és vàlida: la sentència TS num. 1338/2016 de 8 de juny (RJ 2016\3115) anul·la l'estimació de recurs d'alçada presentat per un Ajuntament perquè, a l'igual que passava en un recurs administratiu directe interposat per un particular, no es pot donar

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

validesa a modificacions posteriors a un pla definitivament aprovat com conseqüència d'un recurs no previst legalment.

- en tots els cassos, és potestatiu; però si es formula, caldrà esperar la seva resolució o el transcurs d'un mes per a la interposició de recurs contenciós (art. 46.6 LJ).

C.3.- Sí cap recurs directe en via jurisdiccional, el qual no només no té cap tipus d'impediment, sinó a més, sobre tot, és la garantia del principi de legalitat i de la tutela judicial efectiva (arts. 106 i 24 CE). Sobre aquest recurs directe en via jurisdiccional destaquem les següents característiques:

- si el recurs és interposar per un particular, no existeixen regles diferencials respecte de qualsevol recurs contenciós; potser a destacar el règim d'acció pública en matèria urbanística (arts. 5.f i 62 LSEst 2015; art. 12 LUC).

- si el recurs és interposat per una Administració pública, serà igualment possible s'hagi formulat o no requeriment previ.

- el termini per recorre comença a comptar a partir de la publicació; i no varia en planejament que no requereixi notificació personal (es a dir que no s'ha tramitat a instància de particulars) encara que s'hagi notificat posteriorment als interessats (STS 28 gener de 2016 RJ 2016\645).

- si es publica a un diari oficial una ressenya encara que no contingui ni l'acord d'aprovació ni les ordenances urbanístiques, ja és suficient als efectes d'inici del termini de recórrer (STS 15 desembre 2015 RJ 2015/6339).

D) REVISIÓ D'OFICI:

La revisió d'ofici de les disposicions de caràcter general s'ha d'analitzar des de la regulació general de la revisió d'ofici que contempla l'art. 106 de la Llei 39/2015 (antic art. 102 L 30/1992); i, en matèria urbanística, conta amb extens tractament jurisprudencial, de la qual en destacarem com a mostra la sentència del TS de 5 de desembre de 2014 (RJ 2014\6512).

Podem distingir la revisió per actes nuls de la revisió d'actes anul·lables, analitzant en cada cas el tractament especial quan afecta a actes de planejament urbanístics.

D.1.- Nul·litat de ple dret:

La infracció dels límits de la potestat reglamentària (jerarquia normativa, matèries reservades o retroacció de disposicions no favorables o

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

restrictives) implica la seva nul·litat, segons 47.2 L 39/2015; si el pla d'urbanisme conté un d'aquests defectes significarà la seva nul·litat i procedirà la seva revisió pel procediment de l'art. 106.2 de la Llei 39/2015.

Aquest procediment de revisió d'ofici de planejament nul, no admet instància de part; l'explicació que es dona és senzilla: l'art. 106.1, que tracta de la revisió d'ofici d'actes (no disposicions reglamentàries) nuls, admet la iniciació del procediment d'ofici o a instància de part; però l'art. 106.2, que tracte del procediment de revisió d'ofici de les disposicions reglamentàries (no d'actes concrets), només parla de la iniciació d'ofici (sense cap referència a la possibilitat de presentar instància com sí contenia l'apartat 1 de l'art. 106); vid en aquest sentit la STSJ Andalusia 885/2017 de 14 setembre (JUR 2017\272271) interpretant l'art. 102.1 i 102.2 de l'anterior Llei 30/1992, de redactar idèntic.

En el mateix sentit, STSJ Galícia 673/2020, d'11 de desembre (JUR 2021\58256):

D.2.- L'anul·labilitat:

La infracció dels límits que té el planejament com a acte administratiu (aspectes formals o de procediment i l'eventual contingut no normatiu que pugui incorporar) implica pot implicar la seva anul·labilitat, segons 48 L 39/2015; si el pla d'urbanisme conté un d'aquests defectes significarà la seva anul·labilitat i procedirà la seva revisió pel procediment de l'art. 107 de la Llei 39/2015.

A destacar que aquesta revisió d'ofici parteix de de la declaració de lesivitat, que tampoc admet instància de part (ex. art. 107 L 39/2015)

Per tant ni la revisió del planejament per nul·litat, ni la seva eventual revisió per anul·labilitat, admeten en cap cas instància e part.

E) EFECTES DE LA DECLARACIÓ DE NUL·LITAT DEL PLANEJAMENT

Té els efectes de la nul·litat de ple dret:

- En cas de defecte de procediment, significa la invalidesa total del procediment, amb retroacció al moment inicial de tramitació del Pla, sense possibilitat de conservació ni de convalidació (STS 27 de febrer de 2016 TS RJ 2016\949). No obstant això, en aquells supòsits en què el vici pugui individualitzar respecte d'un determinat àmbit territorial o respecte de concretes determinacions, pot declarar-se la nul·litat de el pla respecte d'aquests àmbits o determinacions, mantenint la validesa de la resta; així ho considera la STS 569/2020, de 27 de maig (RJ 2020/17179) que considera l'anul·lació parcial per omissió de dictamen exigit per la Llei de Costes

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

que considera la validesa parcial del Pla en aquells àmbits no afectats per les servituds costaneres amb retroacció d'actuacions a l'hora de l'emissió de l'informe, al no haver.

- En cas de defecte de contingut, s'invalida la part del contingut contrari a la legalitat.

- En qualsevol cas, es dona un efecte "cascada" de tot allò que penja necessàriament del planejament declarat nul o de la part considerada invàlida; en aquest sentit són d'especial interès les Sentències del TS núm. 318/2020, de 4 març (RJ 2020\873) i 584/2021, de 29 d'abril (RJ 2021/2292) ⁸. D'aquest efecte cascada podem destacar:

⁸ Reproduïm les expressions d'interès:

STS 318/2020: ...la nulidad de los planes es siempre en grado de absoluta o de pleno derecho, y a nulidad de los planes de rango superior determina, a su vez, la de los planes de desarrollo y la de los actos administrativos dictados en aplicación de aquéllos, dándose una suerte de nulidad sobrevenida de estos últimos al quedarse sin la correspondiente cobertura jurídica. Así las cosas, la nulidad del plan, al ser absoluta - art. 62.2 Ley 30/92 y actualmente art. 47.2 Ley 39/2015 -, no permite aplicar las técnicas de la convalidación ni de la conservación de actos y trámites, por considerar que al ser éstas figuras propias de los actos administrativos no pueden trasladarse al régimen de las disposiciones generales.

,... la jurisprudencia es constante al efecto: por todas, SSTS de 28/09/2012 (RJ 2012, 9762) -rec. 1009/2011-, 18/05/2016 (RJ 2016, 2638) -rec. 635/2015-, 20/07/2016 (RJ 2016, 4818) -rec. 4402-2012- y 23/05/2017 - rec. 853/2017-, ... La sentencia de esta Sala de 25 mayo que en ella se citan y otras, declaran: "en efecto, no cabe en el caso de disposiciones de carácter general (como son los planes urbanísticos) sino su nulidad de pleno derecho, de apreciarse la existencia de alguna infracción, determinante de la invalidez de tales disposiciones (artículo 62.2 Ley 30/92, LRJAP-PAC)". Hoy, artículo 47.2 Ley 39/2015.

Y para concluir en la nulidad, la infracción ha de ser determinante de un vicio tal que produzca esa nulidad.

Desde 1995, sentencias de 26 de abril y 16 de septiembre, este criterio se ha mantenido y se mantiene, (sentencias de 5 de noviembre de 1998; 13 de noviembre de 2000 y 23 de mayo de 2017 (JUR 2017, 174896) (rec. 853/2017), entre otras). En esta última sentencia se ha afirmado que la omisión en el expediente del Plan urbanístico del preceptivo informe del secretario municipal, es una infracción, pero no determinante de la nulidad absoluta del Plan, sino en todo caso de una nulidad relativa o anulación, siempre que no se hubiese privado al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o se hubiese producido indefensión.

A su vez, en sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2007 (RJ 2007, 3753) , (recurso 3865/2003), se falló la nulidad de pleno derecho de unas concretas determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (Revisión), en cuanto básicamente transformaba concreto suelo clasificado como no urbanizable de especial protección, a suelo urbanizable, sin memoria ni trámite de información pública. Y en posterior sentencia de 28 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9762) , recurso 1009/2011, se rechaza que al socaire de un acto administrativo posterior, (dándole carácter retroactivo), se pretenda sanar una nulidad plena que por la propia naturaleza y caracterización de este tipo de invalidez, no admite subsanación o conservación.

En la sentencia de esta Sala de 18 de mayo de 2016 (RJ 2016, 2638) , (recurso 635/2015), tras reiterar que "los vicios de forma relevantes cometidos en el curso de la elaboración de los planes tienen carácter sustancial y son determinantes de su nulidad de pleno derecho del que resulta que proceden efectos "ex tunc" y además no son susceptibles de subsanación por medio de su convalidación, se recuerda la perspectiva nueva acerca de la posibilidad de decretarse la nulidad de pleno derecho por la omisión de un informe preceptivo, pero no total, sino afectando exclusivamente, (así por ejemplo en la ley 9/2014 (RCL 2014, 657) , General de Telecomunicaciones, artículo 35.2) a las determinaciones referidas al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones".

STS 584/2021: reproduceixo resum de la base de dades: "el denominado efecto de nulidad en cascada que la declaración jurisdiccional de nulidad de un Plan General despliega sobre sus instrumentos de desarrollo, dado sus efectos ex tunc, es aplicable a aquéllos de los mismos que no hayan sido directa o indirectamente impugnados, y dichos efectos deben considerarse originarios y no sobrevenidos, es decir, la nulidad de dicho planeamiento de desarrollo se produce, al igual que la del planeamiento general, desde el mismo momento en que dicho planeamiento de desarrollo fue aprobado y no desde el momento en que se declara jurisdiccionalmente nulo el planeamiento general que le otorgaba cobertura jurídica".

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- La nul·litat d'un pla comporta igualment la dels plans que pegen declarat nul: STS 1403/2017 de 20 setembre RJ 2017\4028.
- La nul·litat d'un pla no comporta la invalidesa d'actes administratius que siguin fermes; per exemple llicències (fins i tot les obtingudes per silenci ⁹). Però les llicències es poden impugnar si no transcorre el termini de prescripció de les infraccions urbanístiques, per tant no adquireixen fermesa fins aquest moment (6 anys infraccions greus; no prescriu infraccions en espais lliures i protegits: ex art. 62.2 LSEst TR 15)
- Cas especial d'un conveni de planejament si el planejament s'anul·la: Si es declara la nul·litat d'un planejament que era fruit d'un conveni (de planejament), el conveni és igualment nul (STS 147/2017, d'1 de febrer RJ 2017/567: "tal nulidad [del planeamiento] determinaría la ineficacia del convenio urbanístico en cuestión, cuya eficacia se condicionó expresamente a la aprobación definitiva de la modificación del Plan General").
- Cas especial dels Projectes de reparcel·lació tramitats (i inscrits) en base a un planejament posteriorment anul·lat. En principi caldria eliminar tots els seus efectes, ja que ha desaparegut la configuració territorial que contemplava el pla anul·lat. Però en aquest cas, els efectes de la nul·litat d'un planejament executat íntegrament pot portar fàcilment a la impossibilitat d'execució de sentència per raons econòmiques: STS 70/2017, de 20 de gener (RJ 2017/1014): es declara nul·litat d'un planejament un cop s'han executat actes de gestió i de desenvolupament de determinats àmbits en execució del planejament declarat nul; yot i així, el TS aprecia raons econòmiques derivades del cost que implicaria l'enderroc de l'obra executada i els perjudicis que això comportaria a l'interès general.
- Els efectes de la declaració de nul·litat es produeixen a partir de la fermesa de la sentència i no abans (STS 1467/2018, de 4 d'octubre: afirma aquesta conclusió, rectificanc criteri anterior).
- Si es declara la nul·litat d'un pla, el nou planejament que es redacti no es pot plantejar com modificació de l'anul·lat (no és admissible la modificació d'allò inexistent); la reviviscència del planejament anterior es produeix; i el nou planejament modificaria en el seu cas aquest que reviu. Amb la limitació de que no pot suposar una regulació

⁹ Resulta d'interès la STS num. 1717/2020, de 14 de desembre (RJ 2020\4835) que reconeix la fermesa d'una llicència obtinguda per silenci per haver-se demanat amb conformitat al planejament vigent al moment en que s'havia d'haver atorgat, malgrat que aquest planejament vagi resultar anul·lat posteriorment.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

aïllada aplicable només a un àmbit concret perquè això suposa “urbanisme a la carta” (STS 1100/2017, de 20 de juny; RJ 2017/3575)

Certament les darreres sentències del Tribunal Suprem (318/2020, de 4 de març RJ 2020/873), i 569/2020, de 27 de maig RJ 2020\1719), han intentat suavitzar l'abast de l'anul·lació dels instruments de planejament urbanístic, admetent que sota determinades circumstàncies l'abast de la nul·litat pot no ser radical i limitar-se a certs aspectes de el pla que sent contraris a dret tinguin substantivitat pròpia i no afectin la totalitat del planejament.

I si prosperen les intencions de reforma legislativa que hem apuntat a l'inici d'aquest epígraf, modificant la LSEst2015 per considerar el reglament com actes generals amb parts reglamentàries i amb parts no reglamentàries, aquesta suavització rebrà un impuls definitiu, ja que les declaracions de nul·litat podran limitar-se a la part normativa del planejament que sigui contrària a dret; i la part no normativa serà nul·la o anul·lable en funció de les normes de procediment comú; per tant, de prosperar aquesta iniciativa legislativa, la declaració de nul·litat pot ser parcial, i no comportar l'arrossegament en casaca de tots els actes que hi pengin (ja que aquests es considerarien independents seguint allò que contempla l'art. 49.1 de la Llei 39/2015).

ESQUEMES DE LES DIFERENTS FIGURES DE PLANEJAMENT

PLANEJAMENT TERRITORIAL

PTGC	L 1/1995	defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i és marc orientador de les accions que emprenen els poders públics
PTP	Llei 26/83 (art 12) i DECRET 142/2005	Deriven del PTGC i estableixen el model territorial dels àmbits funcionals amb un horitzó de 15-20 anys
PTS	Llei 26/83 (art 17)	Són els que elaboren els departaments de la Generalitat i tenen incidència en tot el territori de Catalunya
PDT	Llei 31/2002	Es subjecten al PTGC i al PTP; àmbit inferior al PTP però plurimunicipals; concreten principis i directrius.

PLANEJAMENT URBANÍSTIC

PLANEJAMENT GENERAL ADAPTAT A LUC

PDU	56 LUC	en coherència amb la planificació territorial, regulen determinats aspectes urbanístics d'abast supramunicipal
-----	--------	--

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

POUM	57 a 59 LUC	instrument d'ordenació urbanística integral d'un o més municipis
PAUM	60/61 LUC	expressió de les polítiques municipals de sòl i d'habitatge i contenen les previsions i els compromisos assumits per al desenvolupament del POUM
NN. DE P.U.	62 LUC	instruments del planejament urbanístic general que supleixen els plans d'ordenació urbanística municipal en els supòsits de suspensió o de pèrdua de vigència d'un POUM; o complementen les seves determinacions

PLANEJAMENT GENERAL NO ADAPTAT A LUC

PGM	Equivalent a l'actual POUM
NN.SS. PM	Equivalent al POUM en municipis de menys complexitat urbanística

PLANEJAMENT DERIVAT ADAPTAT A LUC

PPD	66.2 LUC	Per a la transformació d'un sòl urbanitzable no delimitat
PPU	65 LUC	tenen per objecte, en sòl urbanitzable, desenvolupar el planejament urbanístic general i contenen totes les determinacions pertinents per a l'ordenació urbanística detallada dels sectors que abasten.
PEUD	67 LUC	<ul style="list-style-type: none"> - sectorials: legislació sectorial. - urbanístics: en desenvolupament de previsions de planejament territorial o urbanístic general, amb una de les següents finalitats: <ul style="list-style-type: none"> a) La protecció del medi rural i del medi natural. b) La protecció de béns catalogats. c) El desenvolupament del sistema urbanístic de comunicacions i les seves zones de protecció. d) El desenvolupament del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris. Si el planejament urbanístic general no ho fa, poden concretar l'ús de l'equipament comunitari i la titularitat pública o privada. e) El desenvolupament del sistema urbanístic d'espais lliures públics. f) L'ordenació del subsòl, si no és objecte d'una altra figura de planejament urbanístic derivat. g) La identificació i la regulació de les masies, cases rurals i altres edificacions a què fan referència els articles 47.3 i 50. h) Les actuacions específiques en sòl no urbanitzable a

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

		<p>què fa referència l'article 47.4.</p> <p>i) La implantació d'obres i usos relacionats amb l'activitat de càmping i amb l'aparcament de caravanes, autocaravanes i remolcs tenda previstos expressament en el pla d'ordenació urbanística municipal.</p> <p>j) La implantació d'activitats vinculades a l'explotació de recursos naturals.</p> <p>k) Qualsevol altra finalitat anàloga.</p> <p>- poden alterar altres determinacions del planejament urbanístic general (sense alterar la classificació del sòl ni poden modificar els elements fonamentals de l'estructura general definits per aquest planejament) i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per a assolir la finalitat que els justifica.</p>
PEUA	68 LUC	<p>per a implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari, de caràcter general o local (llevat que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per a executar-les vinculants per al planejament urbanístic).</p> <p>- poden qualificar el sòl necessari per a la implantació de la infraestructura com a sistema urbanístic, de caràcter general o local (sense alterar qualificació del sòl reservat per aquest planejament per a sistemes urbanístics generals).</p>
PMU	70 LUC	<p>Desenvolupen planejament general en sòl urbà. Tenen per objecte:</p> <p>a) En sòl urbà no consolidat, completar el teixit urbà o bé acomplir operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsòl o de sanejament de poblacions i altres de similars.</p> <p>b) En el sòl urbà consolidat, completar o acabar la urbanització, i regular la composició volumètrica i de façanes.</p>
CATÀLEGS	71.1 LUC	<p>Per aconseguir l'efectivitat de les mesures urbanístiques de protecció de monuments, edificis, jardins, paisatges o béns culturals</p>
OOMM	71.2 LUC	<p>per regular aspectes que no són objecte de les normes dels plans d'ordenació urbanística municipal, sense contradir-ne ni alterar-ne les determinacions.</p> <p>OO.MM.EE: http://www3.amb.cat/normaurb2004/Docs/edificacio.htm</p>

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

PLANEJAMENT DERIVAT NO ADAPTAT A POUM

PP	Equival al PPD
PE	Equival a PE i PMU
ED	Dt 12ENA LUC desenvolupa ordenació volumètrica en sòl urbà per previsió de planejament anterior a Llei 2/2002 (el planejament posterior no el pot contemplar).

NO ES FIGURA DE PLANEJAMENT

PU	72 LUC	projectes d'obres que tenen per finalitat posar en pràctica l'execució material de les determinacions dels plans d'ordenació urbanística municipal i dels plans urbanístics derivats en els àmbits d'actuació urbanística
----	--------	---

2.- EL PLANEJAMENT TERRITORIAL

CONCEPTE DE PLANIFICACIÓ TERRITORIAL: fa referència a l'ordenació física del territori, com expressió de la política econòmica, social i cultural de la societat; i és competència exclusiva de la Generalitat (art 149 EA).

Veure descripció electrònica ¹⁰.

CARACTERÍSTIQUES DEL PLANEJAMENT TERRITORIAL:

Les característiques més destacables del planejament territorial són les següents:

- Son un conjunt d'instruments que tramita i aprova el Govern de la Generalitat, amb participació d'altres entitats, especialment les locals.
- que afecten a tots els aspectes territorials del seu àmbit.
- l'àmbit és sempre supramunicipal
- Quan al seu contingut, orienta al planejament urbanístic però el grau de detall necessari per poder conèixer el règim jurídic d'una determinada finca ve determinat en el planejament urbanístic. Per tant, podem afirmar que el planejament territorial té superior jerarquia respecte el planejament urbanístic, tota vegada que l'art. 14.2 de la LUC disposa aquests han de ser coherents amb les determinacions d'aquell; però mai arriba a l'ordenació detallada del sòl ¹¹.

¹⁰ http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/

¹¹ Així, un exemple d'aquest principi de superior jerarquia del planejament territorial el trobem en la sentència del TSJ de Catalunya núm. 3040/2020, de 14 de juliol (JUR 2020/265956) que anul·la un POUM que qualificava com urbanitzable delimitat una àrea que un PTP considerava com a sistema d'espais oberts.

Té el caràcter de planejament territorial les següents figures de plans:

- El Pla Territorial General.
- Els Plans Territorials Parcial
- Els Plans Territorials sectorials
- Els Plans directors territorials

Pla Territorial General de Catalunya	Aprovat per la Llei 1/1995, de 16 de març http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/pla_territorial_general/	defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i és marc orientador de les accions que emprenen els poders públics per a crear les condicions adequades per a atreure l'activitat econòmica als espais idonis i per aconseguir que la ciutadania tingui uns nivells de qualitat de vida semblants, independentment de l'àmbit territorial on visquin
--------------------------------------	---	--

Plans Territorials Parcial	http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_parcials/ Llei 26/83 (art 12) Decret 142/2005	Deriven del PTGC i estableixen el model territorial dels àmbits funcionals amb un horitzó de 15-20 anys; son els instruments per a definir els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i el marc orientador de les accions que s'hi emprendran per tal d'avançar cap a una determinada visió de futur	Pla territorial parcial de Ponent (Terres de Lleida) Pla territorial metropolità de Barcelona Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran Pla territorial parcial de les Comarques Gironines Pla territorial parcial de les Comarques Centrals Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre Pla territorial parcial del Camp de Tarragona
----------------------------	---	---	--

Un document paral·lel al PTP són les Catàlegs del paisatge; són uns instruments creats per la Llei del Paisatge (8/2005, de 8 de juny) que tenen caràcter descriptiu i prospectiu i que determinen la tipologia dels paisatges de Catalunya, identifiquen llurs valors i llur estat de conservació i proposen els objectius de qualitat que han de complir; tenen com a missió la introducció d'objectius paisatgístics en el planejament territorial a Catalunya, així com en les polítiques sectorials; no poden considerar-se com planejament territorial (no venen regulats a la llei de política territorial -Llei 26/1983-, que conté la regulació del planejament territorial), si be poden considerar-se objectius que caldrà introduir en el planejament territorial (art. 9.3 de la Llei 8/2005). Per això, el seu abast territorial

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

es correspon amb el de cadascun dels àmbits d'aplicació dels plans territorials parcials. Poden consultar-se electrònicament ¹².

Un document diferent són les Directrius del Paisatge: precisen i incorporen normativament, basant-se en els catàlegs del paisatge, les propostes d'objectius de qualitat paisatgística en els plans territorials parcials o en els plans directors territorials (art 12.1 Llei 8/2005); com que s'incorporen amb caràcter normatiu al planejament territorial, si cal considerar-lo part del mateix

I en relació amb el paisatge, un document diferent són les Cartes del Paisatge; son documents "de concertació d'estratègies entre els agents públics i els privats per a acomplir actuacions de protecció, gestió i ordenació del paisatge que tinguin per objectiu mantenir-ne els valors" (art. 14 Llei 8/2005); és a dir són pactes negociats i signats entre agents públics i privats i, per tant, no poden considerar-se com a planejament i, a més, com a tals pactes, concreten compromisos referents al manteniment de valors del paisatge.

Plans Territorials Sectorials	http://territori.gencat.cat/catalunya/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorial_s_nou/plans_territorials_sectorials/ Llei 26/83 (art 17)	Afecten a matèries sectorials (mobilitat, medi ambient, equipaments esportius, equipaments comercials) Són els que elaboren els departaments de la Generalitat i tenen incidència en tot el territori de Catalunya.	De mobilitat: Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports de Catalunya; aprovat pel Decret 8/2009, de 20 de gener Pla de transport de viatgers de Catalunya (2008-2012); aprovat per Acord de Govern de 7 de gener de 2009 Pla de ports de Catalunya (2007-2015); aprovat pel Decret 41/2007, de 20 de febrer Pla d'infraestructures del transport (2006-2026); aprovat pel Decret 310/2006, de 25 de juliol Ambientals: Pla d'espais d'interès natural (PEIN); aprovat pel Decret 328/1992, de 14 de desembre Pla territorial sectorial de la implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya; aprovat pel Decret 174/2002, d'11 de juny Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020; aprovat per l'Acord de Govern GOV/97/2012, de 9 d'octubre Pla general de política forestal 2014-2024; aprovat per l'Acord de Govern GOV/92/2014, de 17 de juny Altres: Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius de Catalunya; aprovat pel Decret 95/2005, de 31 de maig Pla territorial sectorial d'equipaments comercials; aprovat pel Decret 379/2006, de 10 d'octubre
-------------------------------	--	---	--

¹² http://www.catpaisatge.net/cat/catalegs_documentacio.php

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Plans Directors Territorials	http://territori.gencat.cat/ca/01 departament/05 plans/01 planificacio territorial/plans territorials_nou/directors territorials/ Llei 31/2002	Són plans d'àmbit inferior al PTGC i als PTP. El seu àmbit és inferior al PTP i a mínim, han de tenir caràcter supramunicipal i poden comprendre municipis pertanyents a diferents àmbits de planificació. Concreten els principis i directrius en les àrees i per als aspectes sobre els quals incideixen	PDT de l'Empordà PDT de l'Alt Penedès PDT de la Garrotxa
------------------------------	---	--	--

3.- EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL. ABAST I CONTINGUT DE CADA FIGURA

CONCEPTE DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC: S'entén per planejament urbanístic aquell conjunt de plans que fan referència a la utilització del sòl, efectuant la seva ordenació detallada, i que les administracions competents (bàsicament les entitats locals) elaboren seguint el planejament territorial (Art. 14.2 LUC); la competència dels municipis en matèria d'urbanisme ve referida en general a l'art. 25.2.b de la LBRL.

CONCEPTE DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL: l'art. 55 de la LUC no defineix el planejament general, només en descriu les diferents figures; podríem definir-lo com aquell planejament urbanístic que estableix el model urbanístic, fixant els objectius que es consideren més adequats per al conjunt del territori ordenat. També determina els instruments de gestió, execució i seguiment. El planejament general es bàsic per determinar els objectius dels municipis i establir el marc de referència, i a la vegada ha de ser suficientment flexible per acollir els canvis i matisos que esdevenen amb el temps i que introduirà el planejament derivat.

JERARQUIA: El planejament general té superior jerarquia sobre el derivat (art. 55.3 LUC)

FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL: El planejament urbanístic general ve configurat pels Plans Directors Urbanístics (PDU), pels Plans d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM), pels Programes d'Actuació Urbanística Municipal (PAUM) i per les Normes de Planejament Urbanístic -que poden ser supletòries o complementàries (NSPU o NCPU) (art. 55.1 LUC).

3.1.- ELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS: art 56 LUC

Concepte

Els plans directors urbanístics es defineixen com figures de la planificació urbanística general que, en coherència amb la planificació territorial, regulen determinats aspectes que detallarem al parlar del seu contingut;

degut a la varietat del contingut que poden tenir resulta impossible fer una definició general dels mateixos que abasti tot el contingut possible; però en qualsevol cas no fan regulació urbanística de termes municipals complets.

Àmbit

Al definir el seu contingut només en tres cassos es fa referència a l'àmbit supramunicipal d'aquesta figura de planejament (art. 56.1 apartats a, e i g); en canvi no es fa referència a un àmbit supramunicipal en els demés cassos (apartats b, c i f del mateix precepte).

Això no obstant, s'acostumen a considerar com a planificació supramunicipal; característica afavorida per quant la planificació general d'un municipi sembla reservada a les demés figures de planejament general, bàsicament al POUM.

Pel seu caràcter supramunicipal, és freqüent al·legar contra els mateixos la infracció del principi d'autonomia municipal. Existeix un ampli cos jurisprudencial refusant aquestes impugnacions, en la mesura que en la majoria d'ocasions resulta clarament visible la planificació d'interessos supramunicipals, que abasten per la seva transcendència el territori de diferents municipis ¹³.

Contingut

A) Determinacions possibles: 56.1. LUC

Aquí és on contemplem la varietat de contingut que pot mostrar un PDU; en efecte, entre les determinacions possibles de ser regulades pels plans directors urbanístics es troben les següents:

- a) directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal ¹⁴.
- b) determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de persones i mercaderies i el transport públic.
- c) mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl ¹⁵.

¹³ Vid sentències TSJ de Catalunya de 31-3-2001 (RJCA 2001, 1505), núm. 194/2009, de 3 de març (RJCA 2009, 695), núm. 204/2009, de 5 de març (JUR 2009, 411549) i núm. 863/2009, de 29 de setembre (JUR 2009, 498210).

¹⁴ Podem examinar un d'aquests PDUs en la sentència del TSJ de Catalunya de 31-3-2001 (RJCA 2001, 1505)

¹⁵ Podem examinar un d'aquests PDUs en la sentència del TSJ de Catalunya núm. 111/2009, de 12 de febrer (RJCA 2009, 770)

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

A l'empara d'aquestes previsions de l'apartat b) i c), es contemplen com molts plans directores urbanístics estableixen criteris per delimitar les competències municipals quant a la qualificació i classificació del sòl, ja que per aplicació del principi de jerarquia normativa, aquest tipus de plans prevalen sobre els plans d'àmbit municipal ¹⁶.

d) concreció i la delimitació de les reserves de sòl per a les grans infraestructures, com ara xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres de semblants.

e) programació de polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats en el si de la tramitació regulada per l'article 83. Aquesta programació ha de garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis generals de l'actuació urbanística.

f) delimitació d'una o de diverses àrees residencials o d'activitats ¹⁷. Aquí ens podem trobar en dos cassos:

f.1. PDU d'àrees residencials estratègiques (conegudes pel seu acrònim: AREs).

f.2. PDU de de sectors d'interès supramunicipal per a actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars (en direm PDU de Sectors d'interès supramunicipal; en acrònim SISM)

Com a comentaris d'especial interès als dos darrers cassos (PDU d'ARE o de SISM) efectuarem els següents:

- Delimiten sectors classificats com SUNC o Sòl urbanitzable. I l'aprovació del PDU comporta la classificació urbanística dels terrenys com a SUD, en cas que no tinguessin aquesta classificació d'acord amb el planejament general municipal

¹⁶ En tal sentit, Ss TSJ de Catalunya de 31-3-2001 (RJCA 2001, 1505), i 521/2009, de 29 de maig (JUR 2009, 392186) que afirma, amb rotunditat, que els plans directores urbanístics no només poden regular "polítiques supramunicipals de sòl i habitatge, sinó també establir determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de les persones i mercaderies i el transport públic, i aquestes determinacions comporten la possibilitat de classificar sòl"

¹⁷ La Llei 15/2020, de 22 de desembre, regula les àrees de promoció econòmica local (APEUS); no es tracta d'un precepte urbanístic: ni existeix planejament específic, ni existeixen ordenacions detallades de sòl; sinó simplement l'interès de la promoció econòmica de determinades àrees que han estat ordenades urbanísticament a través del planejament que correspongui.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

vigent; poden modificar les condicions del sector de sòl urbanitzable o de sòl urbà no consolidat establertes per al seu desenvolupament pel planejament general municipal vigent, si escau.

- La delimitació del/s sector/s haurà d'estar, en tot cas, justificada, anul·lant-se en cas contrari ¹⁸.
- Estableix tota l'ordenació necessària per a la seva execució directa; per tant estableixen l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i documentació propis d'un pla urbanístic derivat;
- A nivell de gestió: determinen qui serà Administració actuant (normalment en els PDUs aprovats s'ordena la constitució d'un consorci mixt entre Generalitat i Ajuntaments) i es determina el sistema d'actuació.
- poden incorporar la concreció del traçat i les característiques de les obres d'urbanització amb el nivell i documentació propis d'un projecte d'urbanització.
- Poden incrementar l'obligació de cessió d'aprofitament fins un 15%. I poden establir que el producte obtingut de l'alienació d'aquest sòl es destini, totalment o parcialment, a complir l'obligació de costejar la construcció dels equipaments previstos

B) Determinacions necessàries: 56.2 LUC

Sigui quin sigui el seu contingut, caldrà que contingui unes determinacions generals; com la referència als criteris a seguir quant a la seva aplicació; el procediment previst tant per a la seva modificació com para la seva revisió; i les determinacions adequades per aconseguir les finalitats que persegueixen.

Naturalesa 56.3 LUC 63.2 RLUC

És important destacar que el PDU pot contenir determinacions d'una doble naturalesa: unes destinades a ser desenvolupades per les Administracions i per tant només aplicables directament a elles (que es concretaran bé en l'adaptació del planejament urbanístic, be amb el desenvolupament del PDU a través dels Plans Especials; per tant, cal retenir que els Plans Especials poden ser planejament derivat del PDU); i altres de directe aplicació en tots els cassos i per tant amb vinculació erga omnes.

És el propi pla el que ha de concretar quin és la naturalesa de les seves determinacions. La manca d'establiment de la naturalesa podrà ser, en principi, suplerta mitjançant la interpretació de la mateixa.

¹⁸ Vid Sentència TS de 25-3-2004 [RJ 2005, 2955]

Documentació 56.2 LUC

Els plans directores urbanístics hauran de contenir un seguit de documents formals regulats igualment a l'art. 56.2 de la LUC ¹⁹i que, quan a relació dels mateixos, poques diferències tenen respecte de la que formarà el POUM.

Execució 56.3 LUC

L'execució dels plans directores urbanístics podrà realitzar-se segons allò previst pel propi pla director o bé a través de plans especials.

En el cas que l'execució es prevegi a través de plans especials és necessari que es faci possible l'exercici de les competències pròpies dels ens supramunicipals.

Adaptació del planejament inferior 56.4 LUC

Les figures de planejament que es vegin afectades pel pla director urbanístic hauran d'adaptar-se a aquest en el termini establert en el mateix. Tot això sense perjudici que el pla director entri en vigor immediatament i del que s'estableixi en les disposicions transitòries d'aquest

Relació de PDUs aprovats:

http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_directors_urbanistics/pdu_aprovats

Barcelona

PDU Gran Via - Llobregat

PDU del Circuit Barcelona - Catalunya

PDU del Delta del Llobregat

PDU per al desenvolupament d'infraestructures viàries, ferroviàries i logístiques a les comarques de l'Alt i el Baix Penedès

PDU per a la concreció i delimitació de la reserva de sòl per a l'establiment de la línia orbital ferroviària

PDU de l'ACTUR Santa Maria de Gallecs

Comarques centrals

PDU de l'activitat minera al Bages

PDUA de l'aeròdrom Barcelona/Bages

PDU de la Conca d'Òdena

PDU de les colònies del Llobregat

PDU del Pla del Bages

Girona

¹⁹ Documentació del PDU segons art. 56.2 LUC: estudis justificatius; memòria; programació de les actuacions per aplicar-los; bases tècniques i econòmiques per desenvolupar-los; plànols d'informació i d'ordenació.; normes que s'han de complir obligadament.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

PDU del sistema urbà de Figueres
PDU de les colònies del Ter i del Freser
PDU del sistema urbà Girona
PDU del Pla de l'Estany
PDU de la Serra de Rodes
Lleida i Alt Pirineu i Aran
PDU de la Val d'Aran
PDU de la Cerdanya
PDU del Pallars Sobirà

Tarragona i Terres de l'Ebre

PDU de reordenació de l'àmbit del CRT de Vila-seca i Salou
PDU de les construccions agrícoles tradicionals de les Terres de l'Ebre
PDU de delimitació per a la implantació d'una terminal intermodal de mercaderies al Camp de Tarragona (2014)
PDU de les activitats industrials i turístiques del Camp de Tarragona
PDU del delta de l'Ebre

Altres

PDUs de les àrees residencials estratègiques

PDU del sistema costaner (PDUSC)

PDU dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial (PDUSC-2)

PDU per a la concreció i delimitació de la reserva de sòl per a l'establiment de l'eix Transversal ferroviari

Relació de PDUs en tramitació:

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/pla_director_urbanistic_pdu/en_curs/

3.2.- POUM

A) Definició i àmbit 57.1 LUC

Són l'instrument de planejament general que contenen l'ordenació urbanística integral i completa del territori que abasta com a mínim un terme municipal sencer; si abasten més d'un terme municipal, seran també termes sencers i seran anomenats Plans d'Ordenació Urbanística plurimunicipal. Poden ser, per tant, definits com la peça bàsica del planejament urbanístic a l'ésser la regulació o ordenació integral o completa (en aquest sentit, per exemple, STS de 20-12-1984 [RJ 1984, 6704]).

Ordenen un o més d'un terme municipal complet, sense possibilitat d'exclusions ni tant sols per remissió a altra planejament; sobre aquesta característica (ordenació de termes municipals complerts) és d'interès la sentència del TSJ de Castella Lleó de 23 de desembre de 2016 RJCA 2017\27, que diu:

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

un plan general realiza la ordenación general de todo el término municipal para el momento de aprobarse el plan general, ..., el planeamiento general debe determinar para el presente los terrenos que se destinen a un uso determinado, clasificando estos terrenos de una concreta forma

*..
Sin embargo, el planeamiento aprobado por la Orden impugnada no realiza esta clasificación de terrenos en el llamado "Centro de Actividades Económicas Burgos-Riopico", sino que lo que realiza es recogerlo como un suelo ordenado por un Plan Regional de Ámbito Territorial que no se encuentra aprobado, pues su aprobación fue anulada por esta Sala*

*..
Por tanto, este Plan General no realiza una ordenación del territorio que abarca este Centro de Actividades Económicas de presente, sino que lo remite a lo que pueda aprobar un Plan Regional;*

La majoria de POUMS avui existents fan referència a un sol municipi; els únics POUMS plurimunicipals aprovats definitivament són els següents ²⁰:

Pla general metropolità de Barcelona
Pla d'ordenació urbanística plurimunicipal de la Segarra
Pla d'ordenació urbanística de la Vall de Ribes
Pla d'ordenació urbanística plurimunicipal de la Cerdanya

B) Contingut 57.2, 58 LUC; 64 a 68 RLUC

Per tenir idea del contingut del POUM podem examinar un document explicatiu disponible a la xarxa i que és de l'autoria de la Generalitat:

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/pla_dordenacio_urbanistica_municipal_poum/

La regulació normativa del contingut o objecte del POUM és molt detallista i reglamentari. Per tenir una idea bàsica de l'objecte del POUM ens acontentarem amb destacar que aquest instrument de planejament general ha de tenir unes determinacions generals; i, a més, ha d'aprofundir en determinades precisions en funció de la classe de sòl que dibuixa: en el sòl urbà consolidat no inclòs en cap polígon d'actuació ni en cap sector de millora urbana el POUM serà absolutament detallista en la regulació urbanística i en els nivells d'urbanització pendents en el seu cas; i a partir d'aquí s'anirà degradant o

²⁰

http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/plans_urbanistics_dabast_supramunicipal/

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

desdibuixant “*La pintura urbanística*” reclamant desenvolupament o execució determinada de la qual en podrà regular qüestions bàsiques però cridarà a instruments posteriors (de planejament i/o de gestió urbanístiques).

Abans d'entrar en les precisions sobre cada classe de sòl analitzarem les reserves per a determinats sistemes públics que amb caràcter mínim s'imposen al POUM (espais lliures i equipaments; amb especial referència a l'allotjament dotacional). S'acostumen a conèixer aquestes reserves mínimes i obligatòries amb el nom d' “estàndards urbanístics”; que es defineixen com la regla urbanística que fixa la legislació en referència a l'índex de sistemes de cessió obligatoris en determinades actuacions urbanístiques.

També tractarem en especial les determinacions del POUM quan a reserves a habitatges de protecció, en el ben entès que no són estàndards per quan no són ni sistemes ni de cessió; però en el fons són contingut mínim que sobre determinat aprofitament zonal pot imposar o ha d'imposar en determinats cassos el POUM.

B.1. CONTINGUT GENERAL: El POUM farà referència un seguit de determinacions generals:

-determinacions referents a la classificació del sòl. La finalitat de la classificació serà establir el règim jurídic corresponent al mateix; per tant, concretarà les determinacions que corresponen a cada classe de sòl per aconseguir la plena efectivitat del règim respectiu; alternatives:

- sòl urbà i no urbanitzable (seran considerats com municipis d'escassa complexitat urbanística).
- sòl urbà, urbanitzable i no urbanitzable
- no pot haver-hi una quarta classe

-determinacions referents al compliment del principi de sostenibilitat:

- defineix el model d'implantació urbana i les determinacions per al desenvolupament urbanístic sostenible.
- Conté les determinacions necessàries per aconseguir una mobilitat sostenible en el municipi
- Incorpora les previsions sobre la disponibilitat dels recursos hídrics i energètics;
- Determina els indicadors de creixement, població, recursos i desenvolupament econòmic i social del sistema urbà que hagin de ser aplicats per decidir l'oportunitat i conveniència de cada actuació.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Aquests indicadors hauran d'estar d'acord amb els interessos públics derivats de l'imperatiu d'utilització racional del territori;

- determinacions referents a la programació d'actuacions d'execució: Aquestes determinacions es concretaran per mitjà de l'agenda o PAUM. Les previsions temporals són de caràcter discrecional per a l'Administració, sense perjudici del seu control judicial (STSJ de Catalunya, de 30-5-1995 [RJCA 1995, 410]);
- determinacions sobre el moment que caldrà procedir a la seva modificació o revisió, prenent en consideració factors com la població total, l'índex de creixement, la intensitat de l'ocupació del sòl.
- definició de l'estructura general que cal adoptar per a l'ordenació urbanística del territori i establiment de les pautes per realitzar el seu desenvolupament (sens perjudici de posteriors PEU Autònoms); s'acostuma definir el concepte d'estructura general i orgànica del territori com els sòls necessaris i imprescindibles pel correcte funcionament del model urbanístic definit pel planejament urbanístic i/o territorial; inclou els sistemes generals (no locals) de comunicacions, espais lliures, equipaments (inclòs els serveis tècnics) i les seves reserves. Conformen l'esquelet del model d'ordenació territorial que adopta el POUM.

B.2. Reserves de sòl en destinació al sistema d'espais lliures públics

La LUC obliga al POUM a efectuar preceptivament determinades reserva de sòl amb destinació a sistema d'espais lliures públics; en la següent forma:

- En SU no inclòs en cap sector de planejament de millora, el POUM haurà de fer una reserva mínima de 20 m² de sòl per cada 100 m² de sostre admès pel planejament urbanístic per a ús residencial. Aquest estàndard mínim no és aplicable als plans d'ordenació urbanística municipal de municipis que tinguin una població inferior a tres mil habitants i d'escassa complexitat urbanística, en el ben entès que aquests plans han d'efectuar una reserva de sòl que sigui adequada a les necessitats del municipi. Aquesta reserva està molt sota a les recomanacions de l'OMS, segons la qual ha d'existir una reserva d'entre 10 i 15 m² per habitant per aquesta finalitat. Si estadísticament la mitjana a Espanya és 2,51 persones per habitatge, l'estàndard hauria de ser superior a 25 m² d'espai lliure per habitatge per aconseguir les recomanacions de l'OMS. Aquesta recomanació de l'OMS no s'acompleix en 18 capitals de província a Espanya, entre elles Barcelona, que té una reserva de 6,6 m² espai lliure per habitant; sí s'acompleix a Madrid que superen els 18 m² per habitant.

Tot i que alguns estudis consideren que l'increment en les ciutats

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

d'espais lliure pot incidir significativament en la disminució de morts prematures ²¹.

- En SU inclòs en sectors de planejament de millora, i en SUD, el POUM fixarà les reserves mínimes per a espais lliures que haurà de contenir el planejament derivat; que ²²:
 - o En sectors d'us residencial, no serà inferior a 20 m2 de sòl per cada 100 m2 de sostre edificable, amb un mínim del 10% de la superfície de l'àmbit d'actuació urbanística
 - o En sectors d'usos diferents, un mínim del 10% de la superfície de l'àmbit d'actuació urbanística

B.3. Reserves de sòl en destinació al sistema d'equipament públics

La LUC obliga al POUM a efectuar preceptivament determinades reserva de sòl amb destinació a sistema d'equipaments públics; en la següent forma:

- En SU, estigui o no inclòs en cap sector de planejament de millora, el POUM defineix els equipaments comunitaris sense necessitat de respectar un mínim determinat (art. 58.5 LUC i 65.1.a RLUC).
- En SUD, el POUM establirà la reserva mínima per equipament que concretarà el planejament derivat (art. 58.7 LUC); que:
 - o En sectors d'us residencial, no serà menys dels dos següents valors (amb un mínim, en tots els casos, del 5 per cent de la superfície de l'àmbit d'actuació):
 - 20 m2 de sòl per cada 100 m2 de sostre; o
 - 20 m2 de sòl per cada habitatge.
 - o En sectors d'usos diferents, un mínim del 5% de la superfície de l'àmbit d'actuació.

B.4.- DEFINICIÓ DEL SISTEMA D'ALLOTJAMENT DOTACIONAL PÚBLIC (O PRIVAT) ARTS. 34.5.TER I 57.5 LUC

El POUM pot contenir previsions sobre aquest tipus de sòl dotacional, és a dir, d'equipament, assenyalant qualificacions específiques a determinades parcel·les per aquesta destinació; ni s'estableixen mínims; ni en l'actualitat s'estableixen restriccions de que aquestes qualificacions específiques no superin determinades proporcions sobre el total sòl

²¹ La Vanguardia 29/04/2020 publica estudis de Institut de Salut Global de Barcelona (ISGlobal), realitzat a Filadèlfia, que relaciona els espais verds de les ciutats amb la disminució de casos de morts prematures; estima que si la ciutat incrementés els seus espais verds un 30%, es podria evitar més de 400 morts prematures per any (un 3% de la mortalitat de la ciutat) amb un benefici anual estimat de prop de 4.000 milions de dòlars.

²² Les previsions que segueixen es transcriuen del precepte de la LUC referent als Plans Parciais (art. 65.3 i 65.4), i per tant referits exclusivament a SUD; però que entenem igualment aplicable als Plans de Millora urbana en SUNC per principi de coherència urbanística, malgrat que l'art. 58.5 LUC i l'art. 68.3.d del RLUC només obliguen al POUM a que concreti en SUNC les reserves per espais lliures públics sense més concreció.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

dotacional del municipi o del sector.

Cal considerar igualment que el planejament general pot determinar per al conjunt del municipi els àmbits on es pot situar allotjament dotacional d'iniciativa privada i la quantitat màxima del sòl que s'hi pot destinar. El desenvolupament d'aquests allotjaments dotacionals privats requerirà de la tramitació de planejament derivat (pla especial) previ concert amb l'Administració competent amb matèria d'habitatge.

B.5.- DEFINICIÓ DE LES RESERVES DE SÒL DESTINADES A HABITATGE DE PROTECCIÓ: ART. 57 (apartats 3 i 6 LUC):

Sobre el règim de les reserves per habitatges a habitatges de protecció pública parteix avui de la previsió existent a l'art. 20.1.b de la LSEst 2015²³; i, en referència al POUM, la LUC actualment vigent separa les previsions en aquesta matèria segons la classe de sòl; ens remetem a allò que hem considerat anteriorment en el desenvolupament de les qualificacions zonals.

B.6.- ALTRES DETERMINACIONS EN FUNCIÓ DE LA CLASSE DE SÒL

Finalment, cal destacar que el POUM efectuarà altres determinacions més o menys precises en funció de la classe de sòl (amb el màxim detall en SUC i relaxant les seves determinacions a mesura que es contempli són amb operacions de gestió de planejament pendents de desenvolupament durant la vigència del POUM.

Pel contingut extraordinàriament detallista de la regulació normativa, en destacarem només allò de més transcendència:

B.6.1. En sòl urbà en general (per tant, en referència a tant a consolidat com a no consolidat, inclòs o no en àmbits de polígons d'actuació o sectors de millora) s'exigeix al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.2 de la

²³ Art. 20.1.b LSE2015

Las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

....

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

LUC:

-aplicació de les tècniques de qualificació o zonificació del sòl i de reserva o afectació d'aquest per a sistemes urbanístics generals i locals, respectant sempre la proporció adequada a les necessitats de la població. És a dir, el pla d'ordenació municipal té l'obligació en el sòl urbà qualificar o zonificar el sòl i determinar el sòl afecte a sistemes urbanístics generals i locals. En aquest últim aspecte, haurà de complir les dotacions o reserves mínimes (STS de 25-1-2005 [RJ 2005, 1449]), gaudint de discrecionalitat quant al seu emplaçament (STS de 8-6-1999 [RJ 1999, 5516]);

-assignació d'usos detallats per a cada zona. El nivell d'assignació d'usos haurà de reunir el caràcter de detallat, no podent, per tant, ser general o abstracte. Així, els usos no hauran de ser ambigus o indeterminats (STSJ de la Comunitat Foral de Navarra de 19-1-1999 [RJCA 1999, 40]), ni arbitraris (STSJ de la Regió de Múrcia, de 7-12-1999 [RJCA 1999, 5036]);

-determinació dels valors arquitectònics, arqueològics, paisatgístics i mediambientals que han de ser protegits, tot això de forma motivada i justificada, STS de 26-2-2003 (RJ 2003, 2409) ;

-regulació de l'ús del subsòl per possibilitar la prestació dels serveis i la implantació de les infraestructures necessàries per a la col·lectivitat, respectant sempre els aprofitaments privats que siguin compatibles.

B.6.2. En sòl urbà consolidat s'exigeix, a més, al POUM aquelles determinacions de l'art. 58 (apartats 3 i 7) de la LUC; d'aquestes previsions, en destaca la similitud de les que més endavant s'exigirà als plans de millora i als plans parcials urbanístics; és del tot lògic, donat que el planejament general en sòl urbà consolidat (i en sòl urbà no consolidat no inclòs en cap sector de millora urbana) esgoten en la totalitat la regulació urbanística del sòl. De les qüestions m'çes destacables d'allò que ha de dir el POUM dins el SUC en destaquem les següents:

- detall de l'ordenació urbanística del sòl: el detall haurà de ser suficient per a la seva execució directa i que no sigui necessari instrument intermedi algun;
- fixació dels paràmetres urbanístics necessaris per a l'atorgament de llicències d'edificació;
- assenyalament de les alineacions;
- assenyalament de volums; els volums podran ser fixats de forma obligatòria o podran ser previstes diverses alternatives. En els supòsits en els quals es prevegin diverses alternatives en el planejament, aquestes seran especificades de forma gràfica pel pla o es concretaran aquells paràmetres de l'edificació que admeten variació. En tot cas quedarà prohibit alterar

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'aprofitament urbanístic de la zona o illa.

- la determinació dels elements d'urbanització que cal completar o acabar perquè els terrenys adquireixin la condició de solar.

B.6.3. En sòl urbà no consolidat no inclòs en sectors de millora urbana s'exigeix, a més, al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.3 de la LUC i 68.2 del RLUC; amb cert relaxament de contingut (per exemple, no resulta necessària la definició e rasants) o amb un contingut addicional (per exemple, la possibilitat de delimitar polígons o unitats d'actuació per al repartiment de beneficis i càrregues, en el qual cas les obres d'urbanització les rasants es determinaran posteriorment en un projecte d'urbanització).

B.6.4. En sòl urbà no consolidat inclòs en sectors de millora urbana s'exigeix al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.5 de la LUC i 68.3 del RLUC; amb mes relaxament de contingut, molt similar al que s'exigirà respecte del SUD; ja que en ambdós cassos (tant en SUNC subjecte a Pla de Millora, com en SUB que requereix de PPU pel seu desenvolupament) es reclama planejament derivat posterior per a completar el planejament. Per aquests sòls el POUM delimita el sector i, sobre les determinacions urbanístiques dins del mateix, es limita a fixar com a mínim els índexs d'edificabilitat bruta, les densitats, els usos principals i compatibles, i els estàndards per determinar les reserves mínimes per al sistema local d'espais lliures i equipaments.

B.6.5. En sòl urbanitzable delimitat s'exigeix al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.7 de la LUC i 68.4 del RLUC; en forma coincident amb l'apartat anterior, respecte d'aquests sòls el POUM també delimita el sector i, sobre les determinacions urbanístiques dins del mateix, igualment es limita a fixar els mateixos paràmetres, amb la precisió que la densitat màxima no podrà superar els 100 habitatges per hectàrea. Però, a més, destaca la possibilitat de que el POUM desplegui l'ordenació urbanística total, tot fixant l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i documentació propis d'un pla parcial urbanístic i altres determinacions pròpies d'aquest instrument.

És d'interès destacar que respecte de sectors de planejament parcial el POUM (també el PAUM i les Normes de Planejament) pot preveure la polivalència dels sistemes urbanístics: per raons d'interès públic es pot contemplar que la totalitat del sòl de cessió obligatòria i gratuïta per a sistemes urbanístics locals sigui aplicada a un o més de les destinacions possibles, sense disminució final de la superfície de cadascuna (art. 64 LUC).

B.6.6. En sòl urbanitzable no delimitat s'exigeix al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.8 de la LUC i 68.5 del RLUC; es tracta de determinacions de caràcter molt general, sense concreció ni detall (magnituds màximes o mínimes de les actuacions urbanístiques que estan permeses, en funció dels diferents usos; intensitats màximes dels usos urbanístics;

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

connexions amb les infraestructures exteriors; nivells o percentatges de sòl de cessió obligatòria i gratuïta; etc.), ja que seran instruments posteriors i la seva delimitació els qui concretin i detallin les mateixes.

B.6.7. sòl no urbanitzable s'exigeix al POUM aquelles determinacions de l'art. 58.9 de la LUC i 68 apartats 8 i 9 del RLUC. Els requeriments objectius en aquests tipus de sòl són més exigents que els que es requerien als sols pendent de desenvolupament per planejament derivat; ja que si be pot contemplar-se algun planejament derivat del sòl no urbanitzables (Plans Especials), no serà una situació normal; allò normal en aquests tipus de sòls serà que el POUM reguli els usos i aprofitaments possibles de naturalesa rústica (definint els paràmetres bàsics de les edificacions admissibles), establint les diferents qualificacions, i establir la conservació i protecció que pretengui assolir (potestativament, poden contenir el catàleg específic de les masies i cases rurals susceptibles de reconstrucció o de rehabilitació; o remetre la regulació d'aquestes edificacions a planejament especial posterior)

C.- Documentació: 59 LUC; 69 a 76 RLUC

C.1. Plantejament: La regulació normativa de la documentació que ha de conformar el POUM és també molt detallista i reglamentari. Es diferencia la documentació exigible als plans d'ordenació urbanística municipal als municipis amb caràcter general i als municipis l'escassa complexitat dels quals urbanística només exigeixi distingir entre sòl urbà i sòl no urbanitzable; el POUM d'aquests darrers municipis tenen uns requeriments documentals inferiors, ja que segons l'art. 59.2 de la LUC els exigeix com a mínim només la memòria, els plànols d'informació i de delimitació del sòl urbà i no urbanitzable, les normes urbanístiques bàsiques, alineacions i rasants i l'informe mediambiental; per la doctrina jurisprudencial que examinarem, igualment requeriran, malgrat la LUC no ho contempli, d'un document d'avaluació econòmico-financera. Per tant, la resta de documents s'exigiran només al POUM de municipis que classifiquin el sòl en urbà, urbanitzable i no urbanitzable.

C.2. La memòria descriptiva i justificativa del pla, amb els estudis complementaris que procedeixin. L'art. 59.1.a) de la LUC ve desenvolupat per l'apartat 3r del mateix art i per l'article 69.1 i 2 del Reglament.

Sobre el concepte i característiques del document, és reiterada la doctrina jurisprudencial que qualifica a la memòria com l'element interpretatiu del pla (per totes, STS de 14-12-2001 RJ 2002, 914), tot destacant la importància de la seva existència (per totes SSTS de 9-7-1991 RJ 1991, 5737; i 21-09-1993 RJ 1993, 6623; o STSJ de Catalunya de 16-2-1998 RJCA 1998, 700) en la mesura que constitueix la veritable motivació del mateix. En aquest sentit,

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

la seva finalitat serà possibilitar el control judicial de la discrecionalitat i la seva absència total, en conseqüència, tindrà efectes anul·latoris del planejament (STSJ de Cantàbria de 26-4-1999 RJCA 1999, 1127).

La normativa urbanística exigeix una certa munió de documents diferents dins aquest que genèricament s'anomena memòria; la qual haurà d'incorporar específicament

- el programa de participació ciutadana que l'Ajuntament hagi aplicat al llarg del procés de formulació i tramitació del pla per garantir l'efectivitat dels drets de publicitat i participació;
- la justificació de l'observança de l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible i de les directrius per al planejament (els nivells adequats de qualitat de vida, de sostenibilitat ambiental i de preservació enfront dels riscos naturals i tecnològics). En aquest sentit, STSJ de Catalunya núm. 711/2009, de 17 juliol (JUR 2009, 425303) que declara nul un pla d'ordenació urbanística municipal per no delimitar les zones de risc per a la seguretat i benestar de les persones, en relació a les zones inundables;
- les mesures adoptades per facilitar la consecució d'una mobilitat sostenible en el municipi, en compliment de l'obligació de prestació del servei de transport col·lectiu urbà de viatgers i viatgeres.

C.3.-La memòria social, 59.1.h LUC 66.1 i 69 (apartats 3, 4 i 5) del Reglament.

La normativa contempla aquest document apart de la Memòria general, però evidentment res impedeix que formi part d'ella; i consisteix la justificació dels objectius de producció de l'habitatge de protecció pública i dels allotjaments dotacionals; per tant, es tracta d'un document d'avaluació i justificació de les necessitats socials d'accés a l'habitatge.

C.4.- l'avaluació econòmica i financera: 22.4 LS15; 59.1.i LUC 76.3 del Reglament: determina la viabilitat/inviabilitat del planejament.

Es tracta d'un document que efectua una estimació del cost econòmic sobre els següents aspectes: el cost de les actuacions previstes; la determinació del caràcter públic o privat de les inversions necessàries per a l'execució del pla; les previsions de finançament públic; i l'anàlisi i justificació de la viabilitat financera de les actuacions derivades de l'execució del pla.

En aquest sentit, l'art. 22.4 LSESt 2015 afirma que en el planejament existirà un informe de sostenibilitat econòmica, que "ponderarà, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la

suficiència y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

En base a aquests preceptes, els òrgans judicials s'han pronunciat en nombroses ocasions sobre el caràcter preceptiu d'aquest document d'anàlisi econòmica en tot planejament i no només en el planejament general (Ss TS 23/10/2014 RJ 2014/5828; i num. 197/2020, de 14 de febrer RJ 2020\544), el qual ha de tenir el contingut necessari pel manteniment de les previsions del planejament per comptar amb suport econòmic racional (Sts de 16-5-1994 RJ 1994, 4149; STSJ Cat 16-9-2008) (STS 19 abril 2012 RJ 2012, 6010) (Ss TS 11-2-16 JUR 2016\41338, que anul·la el POUM de Mollet; 1236/2017, de 12 de juliol, RJ 2017\3690, que anul·la PG Abogondo -Galícia-).

Com hem destacat, la jurisprudència entén que estem en presència d'un document exigible en tot planejament: *“La exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento... ninguno de los instrumentos de planeamientos está exceptuado del Estudio Económico Financiero; ni siquiera ... las no mencionadas legalmente, al establecer la citada exigencia”* (STS 23/12/2014); és a dir, encara que la normativa no imposi expressament aquest document en un planejament concret, cal elaborar-lo.

I raona que aquesta exigència a tot el planejament deriva de normativa estatal bàsica; per tant és exigible encara que no ho contempli la normativa autonòmica serà un document preceptiu (STS 725/2016 de 31 març RJ 2016\1309).

Ara be, en funció del tipus de planejament que contemplem, el contingut del document serà forçosament diferent; així, s'ha afirmat que en el planejament general, és suficient que s'acrediti des d'una perspectiva ampla i general la garantia real de la possibilitat d'execució (partint de les possibilitats financeres del territori i de la població); no és necessari una anàlisi pormenoritzada de cadascuna de les operacions (això és més propi dels projectes d'execució o d'urbanització). Per tant, el contingut cal acomodar-lo segons el tipus de planejament i a més, segons els demés factors concurrents; per tant el contingut i el nivell de profunditat de l'anàlisi podrà ser diferent segons l'entitat de les actuacions previstes (STS de 2-11-1993 RJ 1993, 8314).

I, finalment, les previsions econòmiques són això, purament previsions; per tant, no es tracta de deixar prefixats i inamovibles tots i cadascun dels supòsits de valoració a contemplar; això no obstant els estudis i càlculs del document s'han d'ajustar a la realitat per tal d'evidenciar concretament i especialment la viabilitat econòmica de l'ordenació i actuació a dur a terme.

C.5.- La documentació mediambiental del POUM serà analitzada més endavant,

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

degut al grau de complexitat en el seu contingut i en la seva tramitació (apartat 6). Dir només en aquest moment que el POUM es sotmetrà sempre a la procediment d'Avaluació ambiental estratègica ordinària, amb tota la documentació que cal elaborar en la seva tramitació

C.6.- Informe impacte de gènere (o informe de perspectiva de gènere): no ve contemplat de forma expressa en la normativa urbanística. I d'aquí la doctrina n'ha fet un tractament vacil·lant:

- En un primer moment, la jurisprudència en va fer el seu estudi en base a la normativa bàsica estatal que regula la potestat reglamentària (art. 24 de la Llei del Govern segons la redacció donada per la Llei 30/2003; art. 64.2.d Llei catalana 26/2010) o segons la normativa que regula la igualtat de gènere (Llei Orgànica 3/2007, d'igualtat efectiva entre homes i dones); i en base a aquesta normativa s'entenia que estàvem en presència d'un document preceptiu en tots els planejaments: així ho interpreten les sentències del TS de 19 d'abril i de 27 de juliol de 2017 (JUR 2017/129513 i JUR 2017/243157). Com mostra de la jurisprudència territorial podem esmentar la sentència del TSJ de Madrid 322/217, de 19 d'abril.
- Posteriorment, en canvi, es canvia de criteri; i la STS num. 1750/2018, de 10 de desembre RJ 2018\5384, que anul·la la STSJ de Madrid 322/2017, entén que l'informe d'impacte de gènere només és preceptiu si ve exigit per normativa autonòmica; considera que el procediment d'elaboració de disposicions regulat pel dret autonòmic no necessita ser completat per cap norma de l'Estat en virtut del principi de supletorietat. Per tant, a l'àmbit català, no seria preceptiu.

Tal vegada, però, la nova redacció de l'art. 20.1.c de la LSEst2015 (donada per la llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica) pugui fomentar considerar de nou el caràcter preceptiu d'aquesta documentació; la nova redacció del precepte considera que *“las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán... Atender, teniendo en cuenta la perspectiva de género, en la ordenación de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de movilidad...”*. Per tant, es sembla fomentar de forma decisiva la reintroducció del caràcter preceptiu d'un document en què s'avalui la perspectiva de gènere del nou planejament urbanístic.

En qualsevol cas, l'anàlisi de la perspectiva de gènere del nou planejament fora un document que reculliria una avaluació prèvia sobre els resultats i efectes que és previsible que tingui el nou planejament sobre dones i homes,

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

així com la valoració d'aquests resultats en relació amb la igualtat d'oportunitats i la seva contribució als objectius de les polítiques d'igualtat. Per tant, és una anàlisi ex ante del planejament que es promou, amb l'objectiu de verificar si, en el moment de planificar les mesures que s'hi contenen, s'ha tingut en compte l'impacte que produiran en els homes i en les dones, advertint de quins poden ser les conseqüències desitjades i no desitjades, proposant, si s'escau, la seva modificació.

Entre la doctrina ha calat la visió de que dins l'urbanisme és visible igualment la desigualtat per raó de gènere, i es reclama una visió feminista de l'urbanisme actual. Això és el que caldria que aquest document analitzés.

C.7.- Les normes urbanístiques 59.1.c LUC i 74 del Reglament:

Les Normes Urbanístiques és el document normatiu per excel·lència junt amb els plànols d'ordenació), que estableix, mitjançant un text articulat, les determinacions que corresponen, en cada classe i categoria de sòl.

Pot resultar d'interès la realització d'una mirada ràpida a les normes urbanístiques del Pla General Metropolità ²⁴.

Aquestes normes urbanístiques del planejament podran contenir ordenances d'urbanització o d'edificació a fi de regular amb caràcter general els aspectes constructius, tècnics o similars de les actuacions d'urbanització, edificació, rehabilitació, reforma o ús del sòl (art. 74.2 RLUC).

Aquestes ordenances poden ser un annex al planejament; o tramitar-se apart amb la naturalesa d'ordenances municipals, als efectes de llur aprovació i modificació, que es regeixen per la legislació aplicable en matèria de règim local; en el qual cas es considera que desenvolupen les normes urbanístiques del planejament però subordinats jeràrquicament a elles, ja que només tenen permès el seu desenvolupament i detall.

Pot resultar d'interès la realització d'una mirada ràpida a les ordenances metropolitanas en matèria d'urbanisme (se n'han aprovat tres: una en matèria d'edificació; una en matèria de rehabilitació; i una en matèria de publicitat) ²⁵.

C.8-El catàleg de béns a protegir (59.1.d LUC i 75 Reglament): en aquest document el POUM contemplarà els monuments, edificis, jardins, paisatges o béns culturals que són objecte de protecció per raó de llurs valors arquitectònics, arqueològics, geològics o, en general, culturals. A través de l'aprovació del catàleg de béns protegits, les Administracions

²⁴ <http://www3.amb.cat/normaurb2004/Docs/normes.htm>

²⁵ <http://www3.amb.cat/normaurb2004/index.htm>

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

aconsegueixen donar efectivitat a les mesures urbanístiques de protecció de monuments, edificis, jardins, paisatges o béns culturals, havent de justificar en tot caso els béns protegits i les mesures adoptades respecte dels mateixos.

C.9.-L'agenda de les actuacions a desenvolupar 58.1.i, 59.1.e, 59.4 LUC; 67.b, 76.2 RLUC

En aquest document el POUM fa una programació de les actuacions a desenvolupar en execució del mateix, establint les prioritats i les previsions temporals de l'execució del pla d'ordenació urbanística municipal.

En el POUM és un document preceptiu si no incorpora un Programa d'Actuació Urbanística Municipal, ja que pel cas que l'incorpori evidentment aquest document més extens i complex aconsegueix sobradament la finalitat de programació efectiva que s'exigeix del POUM; i en tal cas, s'actualitzarà cada sis anys per acord de l'Ajuntament.

Per tant, l'actualització de l'Agenda no és modificació del planejament; i per això el procediment d'actualització és totalment diferent, i de tramitació exclusivament municipal (exigint en qualsevol cas informació pública per termini d'un mes; publicació en el Butlletí Oficial corresponent; i comunicació a la comissió territorial d'urbanisme competent)

La jurisprudència ha destacat reiteradament que estem en presència d'un document programàtic i per tant sense efectes normatius; és a dir, l'incompliment de la programació o de l'agenda no produeix per se efectes invalidants; serveixi de mostra la sentència del TSJ de Catalunya de 27-6-2008 (RJCA 2008, 448), que afirma ²⁶:

"No pot prosperar la impugnació indirecta de la Modificació puntual del Pla General Metropolità en el sector ..., puix que l'incompliment del pla d'etapes -únic motiu al·legat per l'actora/apel·lant-, en gens afecta a la validesa i vigència de l'expressat instrument de planejament urbanístic, que, quan tal, té vigència indefinida ...".

C.10.- El programa d'actuació urbanística municipal 59.1.g LUC; 67.b, 76.1 RLUC

Document similar a l'agenda (alternatiu al mateix com hem dit), però de més extensió i complexitat; com es podrà tramitar com planejament apart, que tindrà igualment la consideració de planejament general, serà objecte d'anàlisi posteriorment.

La inclusió d'aquesta documentació té caràcter potestatiu.

²⁶ Doctrina que es reitera en sentència del mateix tribunal de 29-5-2008 (JUR 2008, 274778)

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

C.11.- Els plànols d'informació i d'ordenació urbanística del territori
59.1.b) LUC.

Son documents gràfics que amb caràcter normatiu (els d'ordenació) o amb caràcter simplement justificatiu (els d'informació) han de representar el territori afectat pel POUM.

La LUC es limita a manifestar que delimitaran les diferents classes de sòl i, respecte del SUC, com a mínim, il·lustraran el traçat de les xarxes bàsiques de proveïment d'aigua, de subministrament de gas i d'energia elèctrica, de comunicacions, de telecomunicacions i de sanejament i altres serveis establerts pel pla.

Els plànols d'ordenació han de contenir la informació gràfica sobre les característiques naturals, ambientals, culturals, socio-econòmiques, demogràfiques o del desenvolupament urbanístic que siguin rellevants per a l'ordenació urbanística; i la seva regulació ve desenvolupada a l'art. 72 del RLUC ²⁷.

Els plànols d'ordenació expressen gràficament les determinacions normatives del POUM i han de ser elaborats sobre cartografia digital; la seva regulació ve desenvolupada a l'art. 72 del RLUC ²⁸.

²⁷ Hauran d'incloure els plànols relatius a:

- a) Característiques topogràfiques del territori, amb expressió dels límits de pendent del 20%, i xarxa hídrica.
- b) Usos i aprofitaments del sòl existents.
- c) Àrees vulnerables per l'existència de riscos naturals, geològics o tecnològics i àrees afectades per impactes ambientalment rellevants.
- d) Àmbits i elements objecte de protecció d'acord amb la legislació sectorial aplicable o d'acord amb el planejament territorial o els plans directores urbanístics.
- i) Xarxes generals de serveis existents, amb indicació de les xarxes principals de distribució d'energia elèctrica, de telecomunicacions, de proveïment i distribució d'aigua, d'hidrants per a incendi, de sanejament, de proveïment i, si escau, de distribució de gas.
- f) Xarxa general viària i de ferrocarrils, existents o planificades, a l'efecte de delimitar el seu rang, les possibilitats d'utilització dels punts d'accés, i les servituds i restriccions del territori imposades per la legislació sectorial respectiva, i altres infraestructures d'interès general.
- g) Mapes de vulnerabilitat i capacitat del territori quant a la contaminació atmosfèrica, mapes de protecció de la contaminació lluminosa i mapes de capacitat acústica, en el cas que s'hagin elaborat o aprovat, d'acord amb el que disposa la legislació sectorial.

²⁸ Els Plànols d'ordenació seran els següents:

- a) Para tot el territori:
 - 1º Plànol de classificació del sòl, amb expressió de les superfícies assignades a cadascuna de les classes i categories.
 - 2º Plànols d'estructura general del territori, en els quals s'assenyalin, conjuntament o separadament, el sistema general de comunicacions, la resta de sistemes generals urbanístics, i les xarxes generals de serveis, d'acord amb el qual estableix l'apartat 3 d'aquest article.
 - 3º Plànol dels sectors de planejament derivat delimitats per a les diverses classes i categories de sòl.
 - 4º Plànol de catalogació, en el qual s'assenyalin els elements inclosos al catàleg.
- b) Per al sòl urbà no inclòs en sectors subjectes a pla de millora urbana:
 - 1º Plànols que expressin les determinacions preceptives
 - 2º Respecte al sòl urbà consolidat, els plànols que reflecteixin els elements i obres d'urbanització que cal completar o acabar perquè els terrenys adquireixin la condició de solars.

Com a característiques comunes dels plànols o documents gràfics cal destacar les següents:

- Els plànols d'ordenació tenen caràcter normatiu (STSJ Catalunya de 8-10-1996 (RJCA 1996, 1905).
- en cas de contradicció entre les determinacions anotades pels plànols i les normes urbanístiques, ha de prevaler el llenguatge escrit sobre el gràfic. Ss TSJ Catalunya 15-10-1996 (RJCA 1996, 1918) i de 17-12-1996 (RJCA 1996, 2637).
- amb caràcter general, els plànols no hauran d'estar visats STS de 23-1-1991 (RJ 1991, 597)

D.-POUMs aprovats definitivament:

[http://territori.gencat.cat/ca/06 territori i urbanisme/planejament urbanistic/pla dordenacio urbanistica municipal poum/poum/](http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/pla_dordenacio_urbanistica_municipal_poum/poum/)

3.3. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL. 60 LUC 77 Reglament

A.- Definició i caràcter potestatiu

Té la consideració de planejament general municipal; i constitueixen l'expressió de les polítiques municipals de sòl i d'habitatge i hauran de contenir les previsions i els compromisos assumits per al seu desenvolupament. Es referiran, fonamentalment, a la reforma i a la millora urbana, als equipaments i a la generació d'activitat econòmica, dins del marc del desenvolupament urbanístic sostenible.

Són el marc de referència adequat per concertar actuacions en matèria de sòl i d'habitatge entre els Ajuntaments i l'Administració de la Generalitat.

L'aprovació de programes d'actuació urbanística municipal és de caràcter potestatiu per als Ajuntaments (no ens trobem, per tant, davant un instrument de caràcter obligatori).

B.- Determinacions i límits

Pel cas en que s'elabori aquest instruments de planejament, hauran de referir-se, com a mínim, a allò següent:

c) Per al sòl inclòs en sectors subjectes a planejament derivat, plànols que reflecteixin, a escala adequada, la situació i delimitació del sector, amb expressió de la seva superfície.

d) Per al sòl no urbanitzable, plànols que expressin les determinacions preceptives

d) Els plànols elatius a les xarxes generals de serveis, que han d'analitzar diferents aspectes

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- han d'avaluar i atendre les necessitats de sòl i d'habitatge dels municipis i, si escau, de sòl per a usos industrials i activitats productives;
- han d'acreditar que són coherents amb els plans territorials o directors que els afecten;
- han de determinar quina iniciativa, la pública o la privada, és preferent per a la promoció del planejament urbanístic derivat; i poden establir una reserva per a la iniciativa pública al llarg d'un termini concret, que no pot superar els sis anys, per al desenvolupament d'aquest planejament urbanístic derivat.
- han de concretar i distribuir les reserves de sòl que el pla d'ordenació urbanística municipal corresponent determini per habitatge de protecció pública.
- han d'establir terminis per a l'execució de les obres d'urbanització,

A més, potestativament, pot contenir igualment allò següent:

- poden preveure totes o alguna de les figures del planejament urbanístic derivat a què fa referència el POUM
- poden fixar terminis per a l'edificació dels solaris.
- poden delimitar àrees tant per a l'exercici dels drets de tanteig i de retracte.
- poden delimitar àrees per a l'aplicació de programes de rehabilitació d'edificis.
- poden definir sectors d'urbanització prioritària, i establir les mesures pertinents per a l'adequada culminació urbanística de les urbanitzacions existents.
- Poden completar la determinació dels criteris objectius que han de permetre decidir la conveniència o la necessitat de la delimitació i la transformació urbanística del sòl urbanitzable no delimitat.
- poden delimitar el sòl urbanitzable no delimitat i modificar els sectors prèviament delimitats, fins i tot per atribuir-los la condició de sòl urbanitzable no delimitat (sempre seguint les determinacions pròpies i la documentació exigible al POUM); però no poden alterar la classificació del sòl no urbanitzable.
- poden incloure sistemes urbanístics generals en els sectors de sòl urbanitzable i en els sectors subjectes a plans de millora urbana, i també en els polígons d'actuació urbanística en sòl urbà. Així mateix, poden acordar operacions de millora urbana i actuacions sotmeses a un pla especial urbanístic, i també delimitar polígons d'actuació urbanística no definits pel pla d'ordenació urbanística municipal corresponent.

C.- Documentació

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

El PAUM estarà format pels següents documents (art. 61 LUC; art. 77 RLUC):

- Memòria raonada on quedin explicitats els objectius que persegueixen i les mesures i els mitjans programats per aconseguir-los, en coherència amb el planejament de rang superior. La memòria ha de justificar la coherència del programa amb el planejament territorial i amb el planejament urbanístic.

-Relació de les actuacions programades;

-Calendari d'execució;

-Avaluació econòmica i financera, que ha de contenir un informe de sostenibilitat econòmica que ponderi l'impacte de les actuacions previstes en les finances públiques de les administracions responsables de la implantació i el manteniment de les infraestructures i de la implantació i prestació dels serveis necessaris.

-Estudis complementaris procedents;

-Plànols d'informació, de delimitació i d'esquemes d'integració urbana de les actuacions i, si escau, els plànols d'ordenació i les normes per a la seva aplicació.

- Altres documents necessaris, si escau, per a les determinacions de caràcter potestatiu que poden incloure's als programes.

D.- Vinculació entre POUM i PAUM:

Malgrat que les dues son figures de planejament general, existeix una prevalença jeràrquica del primer, quan el PAUM s'elabori i es tramiti de forma separada d'aquell; cosa la qual es demostra en dos aspectes que destaca la normativa:

- un, el referent a la prohibició del PAUM d' alterar la classificació del sòl no urbanitzable. Quan el PAUM que es tramiti comporta canvis en la classificació del sòl no urbanitzable, caldrà tramitar prèviament o simultània la modificació del POUM.
- A més, no poden contenir determinacions que no els siguin pròpies (de caràcter preceptiu o facultatiu), que s'entendran reservades al POUM.

Pel demès, quan s'elabori el PAUM posteriorment al POUM, les seves determinacions substitueixen les determinacions corresponents del pla d'ordenació urbanística municipal, sense necessitat de tramitar una

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

modificació d'aquest; en tal cas, el PAUM especificarà quines determinacions comporten la substitució d'allò establert en el pla d'ordenació urbanística municipal; i si aquestes modificacions s'inscriuen en un dels casos de modificacions especials del POUM (arts. 98 i 100 LUC) s'aplicarà el mateix procediment per l'aprovació del PAUM.

3.4. NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 62 ss LUC 78 Reglament

A.- Definició i classes: supletòries i complementàries

Són instruments de planejament urbanístic general que supleixen (i en direm normes supletòries) o complementen (i en direm normes complementàries) el pla d'ordenació urbanística municipal

Les Normes Supletòries son aquelles que supleixen als plans d'ordenació urbanística municipal en els casos de suspensió del mateix o en els casos de pèrdua de la seva vigència. És a dir, en els supòsits en els quals es procedeix a la suspensió del pla d'ordenació urbanística municipal, així com en els de pèrdua de vigència del mateix, serà possible l'aprovació de normes de planejament urbanístic supletòries fins que aquest recobri la seva vigència.

Les Normes Complementàries son aquelles que complementen les determinacions dels plans d'ordenació urbanística municipal. En tal cas, les normes tenen com a finalitat mirar de suplir o omplir les mancances del pla (STS 10-6-1997 [RJ 1997, 5028]).

B.- Àmbit, determinacions i documentació

B.1. Normes de planejament urbanístic supletòries: àmbit; determinacions; documentació.

L'àmbit de les normes de planejament urbanístic supletòries dels plans serà el mateix que aquests que supleixen.

I sobre les seves determinacions, evidentment contindrà aquelles que son pròpies del planejament general que substitueix; en els supòsits en els quals les normes de planejament urbanístic es dictin davant la suspensió d'un pla d'ordenació urbanística municipal, l'àmbit de les mateixes podrà estendre's a l'autorització d'instal·lació d'equipaments o serveis comunitaris en sòl urbanitzable mancat de pla parcial aprovat o encara en tramitació. En aquest supòsit és necessari que el Govern manifesti de forma expressa l'existència d'interès públic supramunicipal en tal determinació.

I sobre la documentació que haurà de contenir, estaran formades pels documents

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

necessaris per a justificar les determinacions incorporades i la funció per la qual es dicten. Serà, per tant, en cada cas en el qual s'aprecii la documentació precisa (en la STSJ de Madrid de 4-4-2002 JUR 2003, 3607, es va anul·lar una norma per falta d'estudi econòmic).

B.2. Normes de planejament de caràcter complementari: àmbit; determinacions.

Les Normes complementàries podran referir-se a una pluralitat de municipis. I hauran de redactar-se amb el nivell de precisió adequat al pla que complementen; podran establir determinacions d'interès supramunicipal, per satisfer els objectius establerts en el planejament territorial o en les directrius d'un pla director urbanístic.

C.- En els dos cassos: polivalència sistemes de cessió en sectors de planejament parcial

Com també succeïa amb el POUM, les Normes de Planejament, tant les supletòries com les complementàries, podran establir, per raons d'interès públic, que la totalitat del sòl de cessió obligatòria i gratuïta per a sistemes urbanístics locals en cada sector de planejament parcial sigui aplicada a un o més de les destinacions possibles, sense disminució final de la superfície de cadascuna.

D.- Normes de planejament aprovades definitivament:

Examinar relació a la següent URL

http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_urbanistics/normes_de_planejament_urbanistic/index.html

4 EL PLANEJAMENT DERIVAT. ABAST I CONTINGUT DE CADA FIGURA

CONCEPTE DE PLANEJAMENT DERIVAT:

Entenem per planejament derivat aquell planejament que desenvolupa el planejament general; entre planejament general i planejament derivat i ha, doncs, una doble relació: cronològica (el general ha de ser preexistent) i jeràrquica (art. 55.3 LUC)

4.1 PLANS PARCIALS URBANÍSTICS 65 LUC i 79,80 Reglament

A.- Objecte i àmbit

Els plans parcials urbanístics desenvolupen en sòl urbanitzable delimitat pel planejament general; i contenen totes les determinacions pertinents per a

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'ordenació urbanística detallada dels sectors que comprenen, sempre de conformitat amb el règim del sòl urbanitzable.

És a dir, l'àmbit d'aquest tipus de plans es restringeix a l'ordenació detallada d'un o varis sectors de sòl urbanitzable delimitat. En aquest sentit, no fora possible incloure terrenys que corresponguin a sòl urbà, ni excloure, per exemple, terrenys del sector delimitat pel planejament general (STS de 3-9-2003 RJ 2003, 7116).

B.- Determinacions.

Les determinacions de contingut que ha de tenir aquest planejament fan referència a l'ordenació urbanística detallada i integral del territori del seu àmbit (un o varis sectors delimitats al planejament general) respectant els paràmetres del planejament general. Per tant, el detall de les determinacions necessàries resulta absolutament homologable al detall de les determinacions del POUM en SUC o del PMU respecte sol urbà delimitat en sectors.

Sobre l'anàlisi d'aquest contingut podem separar dos tipus de PPU diferents: uns que no fan referència a les obres d'urbanització; i altres que sí.

B.1.- PPU sense precisió de les obres d'urbanització: aquests plans contindran les següents determinacions:

- la qualificació del sòl urbanitzable SSTS de 16 de juny de 1987 (RJ 1987, 6496) i de 17 de juny de 1987 (RJ 1987, 6498);
- la regulació dels usos i paràmetres de l'edificació que han de permetre l'atorgament de llicències
- l'assenyalament de les alineacions i rasants;
- la definició dels paràmetres bàsics de l'ordenació de volums. Els paràmetres de volums podran ser fixats de forma obligatòria o podran ser previstes diverses alternatives. En els supòsits en els quals es prevegin diverses alternatives en el planejament, seran especificades de forma gràfica pel pla o es concretaran aquells paràmetres de l'edificació que admeten variació. En tot cas quedarà prohibit alterar l'aprofitament urbanístic de la zona o illa.
- establiment de les condicions de gestió i dels terminis per promoure els instruments corresponents i per executar les obres d'urbanització i d'edificació;
- la previsió de la localització concreta dels terrenys on ha de materialitzar-se la reserva per a la construcció d'habitatges de protecció pública i establir els terminis per iniciar i acabar aquests habitatges.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

B.2.- PPU amb precisió de les obres d'urbanització (potestatiu ²⁹): aquests plans contindran, a més, les següents determinacions:

- les característiques i traçat de les obres d'urbanització bàsiques, sense perjudici que els projectes d'urbanització complementaris els concreti ³⁰.
- les característiques de les obres d'urbanització complementàries (que fan referència a mobiliari urbà, arbrat, enjardinament, paviment de les voreres, tipus de vorades i enllumenat i la senyalització) ³¹.

Les referències que faci el PPU a les obres d'urbanització seran concretades en el seu cas en els projectes de reparcel·lació o els d'urbanització, sobre tot en allò referent als costos definitius de les obres, sense que tal precisió pugui estimar-se vulneradora del principi de jerarquia normativa perquè no coincideixi mil·limètricament amb el que es disposa en el pla parcial. Així ho ha disposat la doctrina del TSJ de Catalunya, per totes STSJ de 12-9-2008 (JUR 2009, 41919).

B.3.- Reserves (estàndards).

Com abans hem dit, a l'examinar el planejament general, quan l'ordenament obliga al planejament a establir determinades reserves mínimes i obligatòries apareix la figura dels "estàndards urbanístics"; que es defineixen com la regla urbanística que fixa la legislació en referència a l'índex de sistemes de cessió obligatoris en determinades actuacions urbanístiques. I s'han examinat els estàndards que ha de respectar el POUM en reserves de sòl per a espais lliures (que incorporava determinada reserva en referència a sòls urbanitzables delimitats que el Pla Parcial havia de desenvolupar), per equipaments (ídem) i per habitatge de protecció pública (ídem); és a dir, el POUM haurà establert determinades reserves o directrius per tal que el PPU les desenvolupi, en referència a sòl urbanitzable delimitat.

Respecte a la reserva d'espais lliures i zones verdes públiques, la regulació de l'art. 65 (apartats 3 i 4) de la LUC no difereix d'allò que abans hem comentat respecte del POUM, amb la precisió de que en aquest cas el PP localitzarà necessàriament la seva posició geogràfica:

- En els sectors d'ús residencial, un mínim de 20 m2 de sòl per cada 100 m2 de sostre edificable, amb un mínim del 10% de la superfície

²⁹ Fins 2012 el PU era requisit per a l'executivitat del PP que incorporés les obres d'urbanització (no es publicava en cas contrari, i hi havia termini màxim); la Llei 3/2012 va suprimir aquest requisit.

³⁰ Si les obres d'urbanització bàsiques no es concreten al PPU es concretaran en un projecte d'urbanització posterior. Els projectes d'urbanització que desenvolupin un pla parcial han de respectar les determinacions disposades per aquest, en aplicació del principi de jerarquia normativa sota pena de nul·litat. En tal sentit s'ha pronunciat la STSJ de Catalunya de 5-9-2001 (JUR 2001, 319386)

³¹ Si les obres d'urbanització complementàries no es concreten al PPU es concretaran també en un projecte d'urbanització posterior.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

de l'àmbit d'actuació urbanística. Mínim que igualment (per la mateixa raó abans tractada respecte del POUM) és inferior a les recomanacions de l'OMS

Aquesta reserva està molt sota a les recomanacions de l'OMS, segons la

- En els sectors d'ús no residencial, un mínim del 10% de la superfície de l'àmbit d'actuació urbanística.

Respecte a la reserva d'equipaments públics, la regulació de la LUC (igualment l'art. 65 apartats 3 i 4) tampoc difereix d'allò que abans hem comentat respecte del POUM, amb la mateixa precisió de que en aquest cas el PP localitzarà necessàriament la seva posició geogràfica:

- En els sectors d'ús residencial, es reservarà a aquesta finalitat superfície de sòl en el valor inferior resultant de les proporcions següents (sempre amb un mínim del 5% de la superfície de l'àmbit):
 - 20 m² de sòl per cada 100 m² de sostre o
 - 20 m² de sòl per cada habitatge;
- En els sectors d'ús no residencial un mínim del 5% de la superfície de l'àmbit, a més del sòl destinat a serveis tècnics

En els sectors d'ús mixt (residencial i altres usos) s'aplica el principi favorable a l'estàndard superior: les reserves es computen independentment en funció dels diferents usos, sempre que la zonificació estableixi la destinació concreta a cadascun d'aquests usos. Quan la regulació de la zona admeti indistintament usos residencials i no residencials, hauran d'aplicar-se, en tots els casos, les reserves que s'estableixen per a l'ús residencial.

I respecte de la reserva de sòl per a habitatges de protecció pública, el PPU preveu la localització concreta de les reserves que hagi imposat el POUM, i els terminis d'inici i final d'obres que vincularan a les persones que resultin adjudicatàries del sòl.

L'incompliment de les reserves o estàndards urbanístics comporta un vici de nul·litat del Pla Parcial (STSJ de les Illes Canàries, de 27-3-2006 JUR 2006, 153224). El TSJ de Catalunya, en STSJ de 29-9-2008 (JUR 2009, 39806) afirma que els "estàndards urbanístics constitueixen un límit al ius variandi i redueixen el camp de la discrecionalitat administrativa en l'ordenació urbanística".

B.4.- Documentació 66 LUC

La documentació que formarà el PPU serà la següent:

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- la memòria, i els estudis justificatius i complementaris. L'article 84 del Reglament estableix el contingut de la memòria.
- els plànols d'informació, d'ordenació, de projecte i de detall de la urbanització. (arts. 86 i 87 del Reglament).
- les normes reguladores dels paràmetres d'ús i edificació del sòl (article 88 del Reglament);
- l'avaluació econòmica i financera, que ha de contenir l'estudi i justificació de la seva viabilitat i un informe de sostenibilitat econòmica que ponderi l'impacte de les actuacions previstes en les finances públiques de les administracions responsables de la implantació i el manteniment de les infraestructures i de la implantació i prestació dels serveis necessaris (article 89.1 del Reglament).
- el pressupost de les obres i els serveis, i el pla d'etapes d'unes i unes altres (article 89.2 del Reglament). En relació amb el caràcter indicatiu del pla d'etapes i efectes de la seva absència s'ha pronunciat la STS de 26-6-1984 (RJ 1984, 4644) i la STSJ de la Regió de Múrcia de 28-3-2005 (RJCA 2005, 397);
- la divisió poligonal, en el seu cas;
- la documentació mediambiental serà examinada més endavant (epígraf 6)
- justificació de compliment planejament superior:
 - la justificació que es compleixen les determinacions del planejament urbanístic general sobre mobilitat sostenible;
 - Justificació, en el cas que procedeixi, d'adequació del pla parcial al programa d'actuació urbanística municipal.

4.2. ELS PLANS PARCIAIS URBANÍSTICS DE DELIMITACIÓ (PPD) 33.4, 66.2 LUC

A.- Concepte i contingut:

Els PPD delimiten sectors de sòl urbanitzable no delimitats al planejament general, seguint les previsions d'aquest. Un dels continguts del POUM en SUND és determinar "els indicadors de creixement, població, recursos i desenvolupament econòmic i social del sistema urbà que hagin d'ésser considerats per decidir l'oportunitat i la conveniència de cada actuació" i "les magnituds ... de les actuacions urbanístiques que hi són permeses" (art. 58.1.d, 1.e i 8 de la LUC). Per tant es formula un PPD s'ha d'acreditar que l'actuació sigui coherent amb els paràmetres determinats pel POUM sobre indicadors de creixement i recursos disponibles.

El PPD, però, no es limita a aquesta justificació; ja que per la seva consideració de planejament derivat ja conté tots els preceptes pel desenvolupament del sòl; no requereix formular i tramitar en posterioritat cap planejament derivat diferent.

B.- Documentació: A més de la documentació exigible als plans parcials urbanístics abans resumida, respecte dels plans parcials de delimitació hauran d'incloure una justificació específica de l'adequació de les següents determinacions (art. 66.2 LUC).

4.3.- PLANS ESPECIALS URBANÍSTICS

La figura dels Plans Especials urbanístics fa referència a un determinat planejament que tradicionalment completava o complementava les disposicions del planejament general, sobre qualsevol classe de sol, sense requerir la modificació del mateix; i en els seus orígens englobava tots els cassos que avui es contempen com plans especials de desenvolupament i plans de millora urbana.

La varietat del contingut d'aquesta figura de planejament fa difícil poder donar un concepte únic i hauríem de remetre pràcticament a un concepte diferent segons la finalitat de cada tipus de plans especials. Tenen entre sí característiques tant dispars (poden ser desenvolupament de planejament territorial; poden ser desenvolupament de planejament urbanístic; poden ser plans autònoms; poden desenvolupar sectors delimitats al planejament general; poden desenvolupar previsions del planejament general per previsió expressa del mateix; o poden desenvolupar planejament general sense necessitat de que estiguin expressament contemplats), que resulta del tot impossible intentar llançar un concepte vàlid per tots els plans especials.

Pot examinar-se la següent adreça per a més informació general sobre els PEU: http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/planejament_derivat/plans_especials_urbanistics/

4.3.1. PLANS ESPECIALS URBANÍSTICS DE DESENVOLUPAMENT 67 LUC

A.- Concepte:

Els Plans Especials Urbanístics de Desenvolupament són aquells que desenvolupen planejament territorial o urbanístic general en qualsevol classe de sòl, estiguin expressament previstos o no al dit planejament territorial o general, per a alguna de les finalitats que el legitimen.

Sempre desenvolupen planejament territorial o general, per al desenvolupament d'alguna finalitat que poden legitimar la seva formulació.

B.- Finalitats dels PEUD: Les finalitats per les quals està legitimada la redacció d'aquesta figura les podem agrupar en dos grans blocs: unes podríem considerar-les com finalitats típiques en la mesura que la pròpia llei d'urbanisme les contempla (les tipifica); i en un segon bloc i englobaríem

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

altres cassos que, sense respondre a una llista tancada, persegueixin finalitats anàlogues a les anteriors.

B.1. Els PEUD que persegueixen finalitats típiques son els següents

- PEUD per raons de protecció; en aquests cassos podem trobar diferents finalitats que persegueixen assegurar a través del planejament la protecció de determinats béns o valors; i poden ser ples especials per a:

1. La protecció del medi rural i del medi natural.
2. La protecció de béns catalogats.

- PEUD sobre sistemes: aquests plans especials ordenen algun sistema urbanístic; en concret tenen per finalitat alguna de les següent

3. El desenvolupament del sistema urbanístic de comunicacions i les seves zones de protecció.
4. El desenvolupament del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris. Si el planejament urbanístic general no ho fa, poden concretar l'ús de l'equipament comunitari i la titularitat pública o privada.
5. El desenvolupament del sistema urbanístic d'espais lliures públics.

- PEUD per a l'ordenació del subsol: (5) l'ordenació del subsol a través d'un PEUD pot realitzar-se si no és objecte d'una altra figura de planejament urbanístic derivat (art. 67.1.f); previsió que cal compatibilitzar amb la de l'art. 70.1.a de la LUC que contempla la possibilitat d'ordenació del subsol a través d'un PMU. Entenem que la compatibilització de figures pot efectuar-se reservant als PEUD l'ordenació del subsol de sistemes urbanístics, per a regular-ne el destí a usos compatibles (seguint allò permès per l'art. 35.2 de la LUC); i reservar els PMU a la regulació del subsol de les zones d'aprofitament en sòl urbà no consolidat sempre garantint l'afectació general del subsol a les servituds administratives necessàries per a la prestació de serveis públics o d'interès públic (art. 39 LUC).

- PEUD en àmbits de SNU: aquests plans especials ordenen edificacions, actuacions específiques o usos sobre aquest tipus de sòl, a partir de la qualificació del planejament general i seguint les seves previsions; ens podem trobar diferents figures de plans especials urbanístics de desenvolupament:

6. PEUD per a la identificació i la regulació de les masies, cases rurals i altres edificacions en medi rural.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

7. PEUD per a la regulació d'actuacions específiques en sòl no urbanitzable.
8. PEUD per a la implantació d'obres i usos relacionats amb l'activitat de càmping i amb l'aparcament de caravanes, autocaravanes i remolcs previstos expressament en el pla d'ordenació urbanística municipal.
9. PEUD per a implantació d'activitats vinculades a l'explotació de recursos naturals.

B.2.- PEUD “amb finalitat anàloga”:

La llista de finalitats no és ni de bon tros tancada, tota vegada que la LUC admet la tramitació de PEUD per a altres finalitats anàlogues. En efecte, l'art. 67.1.k permet l'existència de Plans Espacials Urbanístics de desenvolupament per “qualsevol altra finalitat anàloga”; significa això un calaix de sastre per tramitar planejament derivat per a finalitats relacionades amb les anteriors; que s'acostuma a utilitzar freqüentment per complementar la regulació del planejament general en àmbits concrets. A destacar per exemple, la gran transcendència dins la majoria de termes municipals de l'existència d'un planejament especial per a la regulació dels habitatges d'ús turístic (que afecta a una activitat important que es realitza dins el sòl urbà ³²); o els plans d'usos de districtes o barris ³³; o els d'establiments de concurrència pública; o per a la regulació de clubs i associacions de consumidors de cànnabis ³⁴; o per a la regulació dels usos recreatius i de restauració ³⁵ (per citar-ne alguns exemples). Certament, en la majoria d'aquests cassos l'analogia de la finalitat d'aquests PEUD amb alguna de les “finalitats típiques” resulta extraordinàriament forçada; però s'acostuma a centrar l'atenció no tant en l'analogia de la finalitat, com en

³² Pel PEUAT de Barcelona resulta d'interès les sentències del TSJ de Catalunya núm. 279/2019, de 29 de març (RJCA 2020\182), núm. 438/219, de 21 de maig (RJCA 2019/237171); núm. 451/219, de 21 de maig (RJCA 2019/812); núm. 466/219, de 27 de maig (RJCA 2019/916); núm. 544/2019, de 12 de juny (RJCA 2019816); núm. 719/2019, de 15 de juliol (RJCA 2019/866); núm. 769/2019, de 29 de juliol (RJCA 2020/42012); núm. 881/2019, de 7 d'octubre (JUR 2020\113610); núm. 765/2019, de 29 de juliol (2019\930); i núm. 770/2019, de 29 de juliol (JUR 2019\242925)

³³ El pla d'Usos del Districte de Ciutat Vella és analitzat per les sentències del TSJ de Catalunya núm. 747/2019, de 25 de juliol (JUR 2020\42012), núm. 640/2020, de 18 febrer (RJCA 2020\370) i núm. 751/220, de 25 de febrer (JUR 2020/124531).

³⁴ Existeix avui una sèrie de sentències del TS (280/2019, de 5 de març RJ 2019\827; 380/2020, de 8 de julio RJ 2020/3600; 1577/2020, de 23 de novembre RJ 2020\4732; 1630/2020, de 30 de novembre RJ 2020\4769) que anul·len parcialment aquest planejament especial per la seva incidència en la delimitació dels tipus penals; diu la STS 1577/2020:

“el problema de límites entre estos denominados clubs cannábicos, huérfanos de una completa y detallada regulación legal, con el tipo penal del artículo 368 del Código Penal (RCL 1995, 3170y RCL 1996, 777) , con una descripción omnicomprendensiva de conductas subsumibles en el tipo, que se aviene mal con la posibilidad de que las Corporaciones Locales, al amparo de Legitimidad de Los problemas urbanísticos o medioambientales que tales actividades pudieran comportar, terminen legitimando una actividad que, por sus nada claros contornos, pueden incidir en el tipo penal y que en modo alguno puede quedar en manos de Las Corporaciones Locales al amparo de dichas competencias sectoriales”

³⁵ Cas aquest tractat a la sentència del TS núm. 2259/2016, de 19 d'octubre (RJ 2016/5090).

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

la relació de jerarquia entre aquestes figures i el planejament general o territorial que desenvolupen.

B.- Límits: jerarquia versus planejament general o territorial:

S'acostuma a afirmar que la relació de jerarquia entre PEUD i planejament territorial o urbanístic que desenvolupen és una relació "*sui generis*"; i es considera diferent en el cas d'un PEUD expressament previst al planejament que desenvolupen que en altre cas.

En un PEUD expressament previst al planejament que desenvolupa, aquell s'ha d'ajustar a totes les determinacions d'aquest (art. 67.2 LUC).

Respecte els PEUD que no estan previstos al planejament que desenvolupen, en canvi, s'afirma que no poden substituir en cap cas el POUM en la seva funció d'ordenació integral del territori, per la qual cosa no poden alterar la classificació del sòl ni poden modificar els elements fonamentals de l'estructura general definits per aquest planejament; en canvi sí poden alterar altres determinacions del planejament urbanístic general i establir les limitacions d'ús que siguin necessàries per a assolir la finalitat que els justifica (67.3 LUC).

Aquesta previsió de l'art. 67.3 de la LUC ha estat reiteradament interpretada per la jurisprudència, i ha portat a una interpretació relaxada del límit de la jerarquia normativa versus el planejament que es desenvolupa; en aquest sentit, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 681/2009, de 7 de juliol (JUR 2009, 425670) ens recorda la doctrina del TS que promou la moderació del principi de jerarquia normativa en les relacions entre el pla general i l'especial: es poden fer alteracions justificades per la finalitat que el planejament especial persegueix, sempre que es mantinguin les classificacions del sòl i els elements de l'estructura general definits al planejament general i territorial.

C.- Determinacions 69 LUC 93 Reglament

La normativa no efectua un llistat de les determinacions preceptives del planejament especials; haurà de contenir aquelles determinacions exigides pel planejament territorial o urbanístic que desenvolupa; o les que corresponguin a la seva naturalesa i finalitat, degudament justificades i desenvolupades en els estudis, els plànols, les normes i els catàlegs que escaiguin.

Per tant, les determinacions que en cada cas hauran de referir aquests PEUD dependran de cada cas quina sigui la seva finalitat i quin sigui el planejament que desenvolupen; però en qualsevol cas serà una part important d'aquestes determinacions la referent a justificar la coherència amb el

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

planejament que desenvolupen i la justificació de les seves determinacions en funció e la finalitat perseguida ³⁶.

D.- Efectes de la seva aprovació

L'aprovació dels plans especials urbanístics té únicament efectes de planejament. No eximirà la sol·licitud de les llicències i autoritzacions administratives pertinents, ni de complir el que es disposa per la normativa sectorial, per a la realització d'actes de transcendència urbanística que precisin de títol habilitant; el PEUD no és mai títol habilitant per l'exercici del dret (caldrà, en el seu cas, llicència o títol habilitant específic per a la realització de l'acte, en especial per a l'execució de l'obra o per l'inici de l'activitat emparada en un PEUD).

4.4.- PLANS ESPECIALS URBANÍSTICS AUTÓNOMS 68 LUC

A.- Concepte:

És una figura de planejament introduïda per la Llei 3/2012, del 22 de febrer (la qual cosa explica que respecte del mateix no existeixin referències al RLUC que és del 2006); són plans urbanístics pensats per implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari, de caràcter general o local, llevat que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per a executar-les vinculants per al planejament urbanístic (68.1 LUC).

Com que està pensat en cas de manca de previsió específica de la normativa sectorial, es considera una figura de planejament excepcional.

B.- Límits: jerarquia versus planejament general o territorial:

Els PEUA, quan a la jerarquia versus el planejament urbanístic o territorial, tindran les mateixes limitacions que els PEUD no previstos en aquests, però amb una permissió nova (que els PEUD no podien contenir): el PEUA qualificarà (imperativament) el sòl necessari per a la implantació de la infraestructura com a sistema urbanístic, de caràcter general o local (sigui quina sigui la

³⁶ En aquest sentit, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 841/2009, de 25 de setembre (RJCA 2009, 919) resol la impugnació d'un pla especial en la qual el recurrent argumentava la vulneració dels principis de racionalitat i congruència, és a dir, la falta de coherència de les determinacions del pla especial recorregut amb la realitat. La Sala desestima el recurs contenciós-administratiu però en entrar a resoldre sobre la vulneració d'aquests principis confirma que els plans especials hauran de respectar-los. També podem fer esment a la sentència del mateix Tribunal núm. 264/2009, de 25 de març (JUR 2009, 411363) que declara la improcedència d'un pla especial de protecció del medi ambient natural i el paisatge per vulnerar allò que es disposa per la Llei 4/1998, de 12 març, de protecció del Cap de Creus

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

classificació o qualificació del planejament general), sense possibilitat, però, d'alterar la qualificació del sòl reservat per aquest planejament per a sistemes urbanístics generals. Per tant, aquests PEUA tenen més marge d'actuació que els PEUD.

C. Determinacions 69.2 LUC Els PEUA qualificaran la infraestructura que pretén ordenar com a sistema (de comunicacions o d'equipament, general o local), establirà les determinacions necessàries per al seu funcionament adequat; i l'anàlisi de les diferents alternatives d'emplaçament plantejades i la justificació de l'opció escollida

D.- Efectes de la seva aprovació

Malgrat el silenci de l'art. 69.2 de la LUC es considera que l'aprovació d'un pla especial urbanístic no eximirà a l'Administració de la sol·licitud de les llicències i autoritzacions administratives pertinents ni de complir allò que es disposi a la normativa sectorial

4.4.- PLANS DE MILLORA URBANA 70 LUC 90 Reglament

A.- Concepte

Els plans de millora urbana desenvolupen sòl classificat com urbà al planejament general, en un sector delimitat pel propi planejament general. Per tant, el concepte es defineix per una característica subjectiva i una característica material:

- Característica objectiva: abasta una part classificada com a sòl urbà ple planejament general (consolidat o no consolidat). L'àmbit dels plans de millora urbana es restringeix al sòl urbà ³⁷.
- Característica material: complementa i desenvolupa el planejament general, regulant una operació de "millora"; per tant aquest no formula la regulació completa; o, en el seu cas, de fer-ne una regulació completa, es contempla una operació de reforma (de millora) que no requereix la modificació del planejament general.

Des de la vessant formal, la delimitació del sector normalment vindrà realitzada en el POUM; però igualment es pot delimitar posteriorment sense necessitat de modificació del mateix:

- La delimitació del sector en el POUM obeeix a la previsió de l'art. 58.5 per a sòls qualificats com urbans no consolidats; i entenem que igualment opera respecte de sòls urbans consolidats, en el seu cas, que

³⁷ Sobre aquest extrem es pronuncia la STSJ de Catalunya de 27-6-2008 (JUR 2008, 316434).

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

el POUM pugui delimitar (encara que l'art. 58.3 no ho digui de forma clara); i es desenvolupa (tant per a sòls consolidats com no) a l'art. 90.4 del RLUC.

- La delimitació de sectors quan aquesta tasca no l'efectua el POUM podrà efectuar-se directament pel propi PMU, per a la planificació d'operacions de millora urbana no previstes en el planejament urbanístic general; però en aquests cassos, el PMU no podrà alterar els usos principals (que s'han de mantenir), ni els aprofitaments (s'ha de mantenir l'edificabilitat bruta), ni les càrregues urbanístiques (poden variar-se les càrregues si les que s'imposin son equivalents a les del POUM), ni l'estructura fonamental (no es varia aquesta estructura fonamental si es conserva la destinació a sistemes dels terrenys qualificats com a sistemes generals, per molt que es modifiqui el seu nivell de servei o introduir ajustos en llur delimitació que no alterin substancialment llur funcionalitat, superfície o localització en l'àmbit territorial); però respectant aquests límits, podrà contenir regulacions diferents a les del mateix POUM (arts. 70.4 LUC i 90.5 RLUC).

La jurisprudència entén, per això, que la relació de jerarquia entre PMU i planejament general és la mateixa que abans hem considerat en PEUD i planejament general segons estigui expressament previst (no pot alterar les determinacions del POUM) o no (relació de jerarquia sui generis).

B.- Objecte

En atenció al seu objecte o contingut, la LUC contempla diferents figures de PMU; unes afecten sobre sòl urbà consolidat i d'altres afecten sobre sòl urbà no consolidat.

Sobre sòl urbà consolidat, l'art. 70.1.b contempla els PMU que tenen per objecte, respecte d'un sector delimitat pel planejament general:

- O be completar o acabar la urbanització, per tal que els terrenys adquireixin la condició de solar; recordem que el fet de manca d'obres d'acabament de la urbanització no impedeix que el planejament general el configuri com a SUC; i en tal cas podrà delimitar un sector amb la finalitat de l'acabament de l'obra i el repartiment de la càrrega entre els propietaris o propietàries.
- O be regular la composició volumètrica i de façanes; tasca històricament reservada als Estudis de Detall, i que en la nova legislació urbanística pot estar regulat al propi POUM, o bé deixar-ho a planejament derivat, o fins i tot remetre-ho a la fase de projecte d'obres (vid art. 58.3

LUC).

Sobre sòl urbà no consolidat el PMU podrà ser més ambiciós: tenen com a finalitat completar el teixit urbà o bé d'acomplir operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsòl o de sanejament de poblacions i altres de similars. Com succeïa en els PEUD el llistat de finalitats possibles d'aquests plans de millora no està tancada, i s'admeten PMUs per finalitats similars o anàlogues.

Però a la vegada es configuren dins aquesta classe de sòl dos tipus de operacions de millora radicalment diferents:

- Uns plans de millora estan pensats per a la transformació global del sector; son els que contempla l'art. 70.2.a de la LUC: tenen per finalitat completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització (com la majoria de PMUs en SUNC); però la característica definidora és que per al compliment d'aquesta finalitat procedeixen a determinar operacions urbanístiques que comportin el desenvolupament del model urbanístic de l'àmbit de què es tracti o bé la seva reconversió quant a l'estructura fonamental, l'edificació existent o els usos principals.
- Altres plans de millora contemplaran operacions urbanístiques d'inferior calat (art. 70.2.b de la LUC): son plans que amb la mateixa finalitat (completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització) procedeixen a la substitució integral o parcial de les infraestructures d'urbanització i la implantació de noves infraestructures, per raons d'obsolescència o d'insuficiència manifesta de les existents o per les exigències del desenvolupament econòmic i social.

Aquesta bipartició dels PMUs en SUNC que efectua l'art. 70.2 de la LUC no elimina l'existència de PMUs diferents en SUNC que haurien de tenir el mateix tractament que els de l'apartat b; com per exemple els que tenen com a finalitat completar el teixit urbà (sense cap operació de transformació de les descrites a l'art. 70.2.a); o els d'ordenació del subsòl (amb alguna previsió especial a l'art. 70.4); o els de revitalització del teixit urbà (amb alguna previsió especial a l'art. 70.5); o els de naturalesa anàloga a aquests.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

A efectes sintètics, podem resumir-ho en la següent taula

SUC Art. 70.1. b	completar o acabar la urbanització dels terrenys perquè adquireixin la condició de solar regular la composició volumètrica i de façanes
SUNC: completar el teixit urbà o bé d'acomplir operacions de rehabilitació, de reforma interior, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització, d'ordenació del subsòl o de sanejament de poblacions i altres de similars	
PMU Transformació global del sector 70.2.a	Tenen per finalitat completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització <u>procedint a determinar operacions urbanístiques que comportin el desenvolupament del model urbanístic de l'àmbit de què es tracti o bé la seva reconversió quant a l'estructura fonamental, l'edificació existent o els usos principals.</u>
PMU substitució/ implantació infraestructures 70.2.b	Partint de la mateixa finalitat (completar teixit urbà, la reforma interior, la remodelació urbana, la transformació d'usos, o la reurbanització) <u>procedeixen a establir la substitució integral o parcial de les infraestructures d'urbanització i la implantació de noves infraestructures,</u> per raons d'obsolescència o d'insuficiència manifesta de les existents o per les exigències del desenvolupament econòmic i social
Altres MPUs	Anàlogues finalitats, que no planifiquen operacions de transformació global (70.2.b)

C.- Determinacions

Com succeïa en el Planejament especial, també en els plans de millora urbana es defuig de regular determinacions generals sobre el seu contingut o objecte, ja que dependrà en cada cas de la finalitat que persegueixi; i per tant, amb caràcter general, poca sosa es pot dir més que els plans de millora urbana contindran les determinacions pròpies de la seva naturalesa i finalitat, justificades i desenvolupades en estudis, plànols i normes (art. 70.7 LUC).

Sobre els estàndards per a zones verdes i equipaments, l'art. 70.7 de la LUC es limita a afirmar que contindran la regulació detallada del sòl segons allò previst als Plans Parcial, però sense que sigui aplicable els apartats 3 i 4 de l'art. 65 que és el que estableix les reserves mínimes. No té gaire

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

sentit aquesta exempció; haurien de ser també vinculants en sòl urbà inclòs en sectors de millora urbana; entenem per tant com a mínim d'aplicació analògica la previsió de l'art. 58.1.f de la LUC (reserva per a espais lliures públics de 20 m² per cada 100 m² de sostre admès pel planejament urbanístic per a ús residencial)

D.- Relacions amb el planejament urbanístic general art 70.4 LUC

Com hem recordat al començar el tractament dels PMUs, aquests es beneficien de la mateixa característica de "jerarquia sui generis" respecte del planejament general que abans hem predicat respecte dels Plans Especials: poden tenir determinacions discordants amb el planejament general si no es modifica la delimitació, usos principals, aprofitaments, càrregues ni l'estructura fonamental del planejament urbanístic general. Però a sensu contrari, es requereix modificació prèvia o simultània del planejament general cas que el PMU alteri la delimitació, usos principals, aprofitaments, càrregues urbanístiques, o l'estructura fonamental del planejament general. En tal sentit, veure la STSJ de Catalunya de 16-7-2004 (RJCA 2004, 1091) en la qual la Sala entén improcedent un pla de millora urbana que, en modificar el model d'alçades establert pel pla d'ordenació urbanística municipal, vulnera el principi de jerarquia normativa.

E.- Documentació 91 Reglament

Els plans de millora urbana hauran justificar i desenvolupar les determinacions que continguin. La justificació haurà d'efectuar-se mitjançant estudis, plànols i normes. L'art. 91 del Reglament desenvolupa amb extensió la documentació que hauran de contenir; del qual precepte en destaca la necessitat de fer un document que analitzi les repercussions socials i econòmiques quan del PMU se'n dedueixi una incidència significativa en els usos residencials preexistents.

5 ALTRES INSTRUMENTS URBANÍSTICS

5.1.- PROJECTES D'URBANITZACIÓ 72 LUC 96 Reglament

A. Definició

Els projectes d'urbanització són projectes d'obres. Segons reconeix el TSJ de Catalunya en Sentència de 25-11-2005 (JUR 2005, 15232), són «simples instruments per al desenvolupament de totes les determinacions que el Pla prevegi quant a obres d'urbanització». Per tant no tenen la consideració de planejament urbanístic i, per això, no gaudeixen de la naturalesa reglamentària d'aquest; és per això que no pot alterar cap extrem del planejament; es limita, simplement, a executar-lo projectant l'execució de

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'obra urbanitzadora (bàsica i complementària) quan el planejament no la contingui. Si el planejament conté l'obra urbanitzadora, serà contingut no reglamentari del planejament.

B. Finalitat

La finalitat dels projectes d'urbanització resideix a projectar l'execució material de les determinacions dels plans d'ordenació urbanística municipal i dels plans urbanístics derivats en els àmbits d'actuació urbanística.

L'Administració que autoritza obres d'urbanització que excedeixen allò previst en un projecte d'urbanització incorre en via de fet, amb els efectes consegüents (per totes, STSJ de Catalunya de 15-9-2008 JUR 2009, 41830).

C.- contingut

El contingut dels projectes d'urbanització podrà ser

-exclusivament, la concreció de les obres d'urbanització bàsiques. Les obres d'urbanització bàsiques són aquelles que es refereixen a:

- el sanejament, inclosos els col·lectors d'aigües pluvials, els col·lectors d'aigües residuals i les actuacions adequades relacionades amb la depuració d'aigües residuals;
- la compactació i anivellació de terrenys destinats a carrers o vies, inclòs el pas de vianants;
- les xarxes de subministrament i distribució d'aigua, d'energia elèctrica i de connexió a les xarxes de telecomunicacions. En aquest sentit, vegeu la STSJ de 10-10-2004 (JUR 2004, 3546) .

- concreció de les obres complementàries: quan el projecte d'urbanització es refereixi únicament a les obres d'urbanització bàsiques, caldrà completar-se posteriorment amb un o diversos projectes d'urbanització complementaris. S'entén com a complementàries les obres que fan referència a mobiliari urbà, arbrat, enjardinament, paviment de les voreres, tipus de vorades i enllumenat i la senyalització (art. 65.6 RLUC).

En la definició d'aquestes obres els Projectes d'Urbanització han de respectar determinada normativa tècnica; principalment avui la contemplada en l'Ordre TMA/851/2021, de 23 de juliol, que desenvolupa el document tècnic de condicions bàsiques per a l'accés i utilització dels espais públics urbanitzats. A tall d'exemple, es contempla que en els itineraris piatonals caldrà una amplada mínima d'1,8 m, una alçada lliure no inferior a 2,2 m, un pendent transversal màxim de 2% i longitudinal del 6%, etc.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

El projecte d'urbanització, que per abast territorial afectarà a la totalitat del polígon o unitat d'actuació, podrà contemplar la seva execució per fases; en el qual cas haurà de justificar aquesta programació per fases, partint de que cada fase ha de gaudir de determinat grau d'autonomia funcional: les obres de cada fase han de poder entrar en servei immediatament després de la seva execució i han de permetre assolir la condició de solar a les parcel·les resultants (art. 72.5 LUC)

D.- Límits i efectes:

Els projectes d'urbanització no poden modificar les determinacions del planejament que executen, en virtut del principi de jerarquia normativa (així ho reconeix, per exemple, la STSJ de Catalunya de 16-4-2004 RJCA 2004, 454, en anul·lar una determinació del projecte d'urbanització per contravenir i no estar previst en el planejament superior). En aquest sentit, els projectes d'urbanització concretaran amb més precisió els costos definitius de les obres, sense que tal precisió pugui estimar-se vulneradora del principi de jerarquia normativa si és diferent a les previsions del planejament; així ho ha disposat la doctrina del TSJ de Catalunya, per totes STSJ de 12-9-2008 (JUR 2009, 41919) .

Els projecte d'urbanització no són l'instrument hàbil per al desenvolupament de la urbanització d'un sistema general, com queda exposat en les STSJ de Catalunya de 9-10-2004 (JUR 2004, 3481) o de 26-4-2002 (JUR 2002, 206867); amb la normativa actual caldria dir que un sistema general o està previst al planejament general o es tramita prèviament a l'execució un pla especial urbanístic autònom.

Finalment, cal tenir en compte la previsió que conté el RLUC (art. 125.5) sobre que l'aprovació del Projecte d'Urbanització ha de ser prèvia o simultània a la del projecte de reparcel·lació o de taxació conjunta en el cas de sectors de planejament derivat, com en el cas de polígons d'actuació urbanística en sòl urbà; per tant l'eficàcia de l'aprovació definitiva del PU és condició necessària per lla legalitat de l'acord d'aprovació definitiva de la reparcel·lació; en aquest sentit, la sentència del TSJ de Catalunya de 16-6-2008 (JUR 2008, 316967).

E.- Documentació

Els projectes d'urbanització contindran la documentació prevista a l'art. 96 apartats 4 i següents RLUC; el detall de la seva concreció mereix remetre's directament a la lectura de la norma reglamentària

5.2.- CATÀLEGS 71.1 LUC 75 Reglament

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Els catàlegs són documents de caràcter urbanístic que formen part integrant d'un planejament urbanístic (POUM o PE); relacionen béns a protegir (monuments, edificis, jardins, paisatges o béns culturals), redactant les normes necessàries per a tal protecció (que seran d'aplicació junt amb les normes específiques)

A través dels catàlegs es formalitzaran les polítiques públiques de conservació, rehabilitació o protecció dels béns immobles o dels espais d'interès i que per a això seleccionaran aquells que es considerin d'interès artístic, històric, paleontològic, arqueològic, etnològic, arquitectònic o botànic i els que integrin un ambient característic o tradicional, així com els que es pretenguin conservar per la seva representativitat del patrimoni cultural comú o per raons paisatgístiques. En concret inclouran els béns que calgui protegir.

Com s'ha manifestat al principi, el Catàleg és un document que forma part del POUM o d'un PE, i s'integra dins del document de planejament de que forma part. Ja hem vist al tractar el POUM que aquest pot contenir un Catàleg complet, o un catàleg descriptiu de béns, remetent la seva regulació a un PE posterior de protecció del patrimoni. En tal cas, el Pla Especial podrà ampliar l'enumeració del catàleg.

6.- LA DOCUMENTACIÓ AMBIENTAL DEL PLANEJAMENT

Explicarem aquí la documentació ambiental a incorporar en el **planejament**, deixant per tema següent l'anàlisi de la tramitació d'aquesta documentació ambiental.

Es tracta d'elaborar tota una sèrie de documents (que se sotmeten a determinada tramitació administrativa) per tal d'identificar, predir, avaluar i mitigar els efectes biofísics, socials i altres efectes rellevants de propostes de desenvolupament urbanístic, abans que es prenguin les decisions i es comprometin les obligacions importants.

Regulació:

Normativa europea: Directives

2001/42/CE, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient

2011/92/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre (que deroga la Directiva 85/337 del Consell, d'avaluació de repercussions de determinats projectes sobre el medi ambient); modificada per la Directiva 2014/52, de 16 d'abril.

Normativa estatal:

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Llei 21/2013, de 9 de desembre (deroga normativa anterior: Llei 9/2006, de 28 d'abril, RD Legislatiu 1/2008, d'11 de gener; i RD 1131/1988, de 30 de setembre)

Això no obstant cal tenir present DD única (punt 2) de la llei 21/2013: *“La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor”*

Cal considerar especialment la STC 53/2017, d'11 de maig, que declara la inconstitucionalitat d'alguns preceptes de la Llei 21/2013

Normativa catalana:

Llei 6/2009, de 28 d'abril. Mentre no es produeixi l'adaptació a la llei bàsica estatal, cal adoptar les novetats introduïdes per la Llei 21/2013, de 9 de desembre, en els successius tràmits d'aquells plans i programes l'avaluació ambiental estratègica dels quals s'hagi iniciat a partir del 12 de desembre de 2013; en aquesta adaptació cal tenir en compte la disposició addicional 8a. de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa, que estableix equivalències entre denominacions de determinats expedients i documents entre la Llei autonòmica 6/2009 i la Llei estatal 21/2013 ³⁸.

LUC art. 86bis (en redacció donada per Llei de 22 de febrer de 2012)

Informació electrònica:

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>

³⁸ Taula d'equivalències de denominació de determinats documents i expedients

DENOMINACIÓ ORIGINARIA LLEI 6/2009	DENOMINACIÓ ADAPTADA A LLEI 21/2013
Procediment d'avaluació ambiental	Procediment d'avaluació ambiental estratègica ordinària
Procediment de decisió prèvia d'avaluació ambiental	procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada
Informe de sostenibilitat ambiental preliminar	document inicial estratègic
document de referència	document d'abast de l'estudi ambiental estratègic
Informe de sostenibilitat ambiental	estudi ambiental estratègic
documentació ambiental a presentar per a iniciar el procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada	document ambiental estratègic.
Acord sobre la memòria ambiental	declaració ambiental estratègica
decisió prèvia d'avaluació ambient	informe ambiental estratègic.

[http://territori.gencat.cat/ca/06 territori i urbanisme/tramitacio electronica i urbanisme/documentacio/documentacio instruments urbanistics/](http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/tramitacio_electronica_i_urbanisme/documentacio/documentacio_instruments_urbanistics/)
[http://mediambient.gencat.cat/ca/05 ambits dactuacio/avaluacio a mbiental/avaluacio ambiental de plans i programes/](http://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/avaluacio_ambiental/avaluacio_ambiental_de_plans_i_programes/)

L'avaluació ambiental: concepte:

L'avaluació ambiental (EA en acrònim espanyol; AA en acrònim en català) és un procediment administratiu instrumental en el qual s'analitzen els possibles efectes significatius sobre el medi ambient dels plans, programes i projectes; incloent en aquesta anàlisi els efectes dels plans, programes o projectes sobre els següents factors: la població, la salut humana, la flora, la fauna, la biodiversitat, la geodiversitat, la terra, el sòl, el subsòl, l'aire, l'aigua, el clima, el canvi climàtic, el paisatge, els béns materials, inclòs el patrimoni cultural, i la interacció entre tots els factors esmentats. (art. 5.1.a Llei 21/2013).

Quan es tracta d'analitzar els efectes sobre el medi de plans o programes es tramita el procediment d'avaluació ambiental estratègica (EAE en acrònim espanyol; AAE en acrònim en català), a través d'un dels dos procediments següents:

- Avaluació ambiental estratègica ordinària (AAEO)
- Avaluació ambiental estratègica simplificada (AAES)

I quan es tracta d'analitzar els efectes sobre el medi de projectes es tramita el procediment anomenat d'avaluació d'impacte ambiental (AIA), a través d'un dels dos procediments

- Avaluació d'impacte ambiental ordinària (AIAO)
- Avaluació d'impacte ambiental simplificada (AIAS)

Com tractem el tema de la planificació urbanística, ens interessa l'examen dels primers, és a dir, l'examen de l'avaluació ambiental estratègica de plans i programes.

Analitzarem primer el significat del procediment d'avaluació ambiental estratègica, per analitzar seguidament a quins expedients de planejament s'exigirà l'avaluació ordinària i en quins altres la simplificada; deixarem pel tema següent l'anàlisi dels tràmits a realitzar en cada cas.

Sobre allò primer, és a dir, sobre el significat del procediment d'avaluació ambiental, reiterem allò manifestat anteriorment: s'analitzen específicament els possibles efectes significatius sobre el medi ambient dels plans, en

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

concret sobre els següents factors: la població, la salut humana, la flora, la fauna, la biodiversitat, la geodiversitat, la terra, el sòl, el subsòl, l'aire, l'aigua, el clima, el canvi climàtic, el paisatge, els béns materials, inclòs el patrimoni cultural, i la interacció entre tots els factors esmentats (Art. 5.1.a Llei 21/2013 i art. 5 Directiva 2001/42/CE). Per tant, caldrà elaborar un document d'avaluació ambiental, que es sotmetrà a la corresponent tramitació, amb el contingut abans destacat i que desenvolupa l'Annex I de la Directiva 2001/42/CE i l'art. 15 de la Llei 6/2009 ³⁹

Quan s'ha de tramitar l'Avaluació ambiental estratègica ordinària? En els cassos regulats a l'art. 6.1 de la Llei 21/2013, en els cassos regulats a l'annex I de la Llei 6/2009 i en els cassos de la DA 6ena (apartat 6.a) de la Llei 16/2015 de simplificació administrativa: els plans d'ordenació urbanística municipal; els plans parcials urbanístics de delimitació; el planejament urbanístic que estableixi el marc per a la futura autorització de projectes i activitats sotmesos a avaluació d'impacte ambiental o que pugui tenir efectes apreciables en espais de la xarxa Natura2000; les modificacions dels plans urbanístics que estableixin el marc per a la futura autorització de projectes i activitats sotmesos a avaluació d'impacte ambiental o que puguin tenir efectes apreciables en espais de la xarxa Natura2000; les modificacions dels plans urbanístics que són objecte d'avaluació ambiental estratègica ordinària que constitueixin variacions fonamentals; i els instruments de planejament urbanístic que hagin d'avaluar-se pel procediment simplificat, si així ho determina l'òrgan ambiental d'ofici o a sol·licitud del promotor (en aquest cas, el promotor pot optar per sotmetre el pla al procediment ordinari d'avaluació ambiental quan la Llei hagi establert que, al menys, li resulta d'aplicació el procediment simplificat: art. 7.2.d Llei 21/2013).

³⁹ Referirem el contingut exigible segons la Directiva:

- a) un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes;
- b) los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa;
- c) las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa;
- d) cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las Directivas 79/409/CEE ;
- e) los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración;
- f) los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores;
Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.
- g) las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa;
- h) un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;
- i) una descripción de las medidas previstas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10;
- j) un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Malgrat que la relació esmentada és extraordinàriament casuística, i a més el resultat transcrit és fruit d'una integració (interpretativa, amb els riscos que això comporta) de normativa europea, estatal i autonòmica, la jurisprudència ha considerat, dins la planificació urbanística, que aquesta AAEO és d'aplicació a nous POUMS, a revisions dels POUMS, a modificacions puntuals que no puguin considerar-se menors i que produeixin efectes en el medi ambient, i a planejament derivat quan desenvolupa planejament general anterior que es vagi tramitar sense avaluació ambiental; resulta d'especial interès la jurisprudència que tracta les modificacions puntuals de planejament "menor i no menors" (Sentències TS núm. 2317/2016 de 27 d'octubre RJ 2016\5585; núm. 1779/2017 de 21 de novembre RJ 2017\5288; i núm. 1144/2017 de 29 de juny RJ 2017\3671); i a partir d'aquí analitza les circumstàncies del cas concret, fugint de fer declaracions generals, centrant-se en qualificar si els canvis són o no fonamentals, tot prescindint de la dimensió l'abast territorial de la modificació; per la qual cosa (per determinar si els canvis són o no fonamentals i significatius) caldrà realitzar la corresponent justificació prèvia, de la qual es conclourà en que efectivament són efectes significatius (i s'exigirà AAEO) o no (i es tramitarà AAES si ho decideix l'autoritat ambiental).

Quan s'ha de tramitar l'Avaluació ambiental estratègica simplificada? En els cassos regulats a l'art. 6.2 de la Llei 21/2013, en els cassos regulats a arts 5.d en relació a art. 8 i Annex II de la Llei 6/2009, i en els cassos de la DA 6ena (apartat 6.b) de la Llei 16/2015 de simplificació administrativa: els plans directors urbanístics i les normes de planejament urbanístic; els plans parcials urbanístics i els plans especials urbanístics en sòl no urbanitzable no subjectes a avaluació ordinària, en cas que desenvolupin planejament urbanístic general no avaluat ambientalment o planejament urbanístic general avaluat ambientalment si aquest ho determina; les modificacions dels plans urbanístics que constitueixin variacions fonamentals que produeixin diferències en els efectes previstos o a la zona d'influència; les modificacions dels plans urbanístics que són objecte d'avaluació ambiental estratègica ordinària que no constitueixin variacions fonamentals però que produeixin diferències en els efectes previstos o en la zona d'influència.

En els demás cassos, en que es considera que els efectes al medi no són significatius o en qualsevol cas de poca entitat, cal tramitar consultes a l'òrgan ambiental, el qual, per mitjà d'una resolució motivada, declari en el seu cas la no-subjecció del pla o programa al procés de decisió prèvia i, en conseqüència, al procés d'avaluació ambiental (art. 8.2 de la Llei 6/2009). Destaca la jurisprudència del TS que exigeix la motivació d'aquestes

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

resolucions, considerant invàlids els pronunciaments de no subjecció que no siguin motivats (STS 1376/2020 de 21 d'octubre RJ 2020\4494 ⁴⁰).

Com resulta d'allò que s'ha exposat, en determinades figures de planejament exigiran documentació ambiental o no per decisió de l'autoritat competent.

Sobre el control de legalitat de la decisió ambiental o urbanística en matèria mediambiental, cal posar de relleu que la decisió de l'Administració ambiental, d'exigir o no la documentació ambiental, i la decisió sobre el fons quan es tramiti, són sempre decisions discrecionals, i per tant s'ha de justificar adequadament en funció de l'existència o inexistència de probables efectes perjudicials pel medi; i, per això, com tota potestat discrecional, serà fiscalitzable amb criteris de legalitat. Existeix abundant jurisprudència sobre la matèria:

- STS 1119/2020, de 27 de juliol (recurs de cassació 2568/2018) anul·la el Pla especial de protecció del medi natural i del paisatge "Aiguamolls de l'Alt Empordà" per absència d'avaluació ambiental estratègica; es considera que estem en presència d'un pla territorial sectorial, malgrat el seu procediment d'aprovació sia urbanístic, en el que es reordenen usos compatibles i no compatibles amb una nova caracterització del sòl.
- STS 9 d'octubre 2012 anul·la acord Consell de Ministres que va excloure el projecte d'un centre penitenciari del procediment d'avaluació d'impacte ambiental: cal decisió motivada, que valori conveniència y se segueixin requisits procedimentals.
- STS 1144/2017, de 29 de juny (RJ 2017\3671) anul·la una modificació d'un PP per manca de pronunciament de l'òrgan ambiental autònom sobre possible exclusió d'AAE.
- STSJ Cat 866/2015, de 9 de desembre JUR 2016\51057: anul·la un Planejament General per absència de tràmit d'avaluació ambiental estratègica.
- la documentació mediambiental no pot ser una mera qüestió "formal", sinó que ha d'estudiar realment les diferents alternatives, justificar la solució proposada i les mesures adoptades, en aquest sentit es pronuncia amb claredat la STSJ del País Basc de 19-5-1999 (RJCA 2000, 2631) . A destacar igualment la STSJ de Catalunya núm. 711/2009, de 17 de juliol (JUR 2009, 425303) i la núm. 840/2009, de 25 de setembre (JUR 2009, 498356), que declaren nul·la l'aprovació definitiva de pla general d'ordenació urbana per considerar que no té un estudi mediambiental "adequat".
- I la documentació ambiental s'ha de confeccionar i tramitar des de

⁴⁰ Aquesta sentència interpreta l'art. 7 i la DT 1 (apartat 3) de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (derogada per l'avui vigent Llei 21/21013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, que disposava que "La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable". La regulació avui vigent està a l'art. 8 (apartats 3 i 4) de la Llei 21/2013, que igualment exigeix motivació expressa.

TEMA 4.- EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'inici; la sentència del TSJ d'Andalusia de 13 de febrer de 2020 (RJCA 2020/498) anul·la un pla en que es tramità la documentació ambiental a partir de l'aprovació provisional amb convalidació de les actuacions anteriors, quan allò procedent hagués estat retrotraure el procediment al seu inici.

1. PRINCIPIS QUE INFORMEN EL PROCEDIMENT.

A. LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA

B. EL PRINCIPI D'AUTONOMIA MUNICIPAL

2. FASES DE PROCEDIMENT EN LA TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT: FASE PREVIA. INICIACIO I INSTRUCCIO

2.1. ACTES PREPARATORIS

A. SUSPENSIÓ POTESTATIVA de tramitacions i llicències

A.1 Objecte

A.2. Característiques principals: mesura cautelar, potestativa i d'interpretació restrictiva

A.3. Finalitat: evitar situacions que comprometin el desplegament i eficàcia d'un nou planejament:

- pretensió la d' estudiar la formació i reforma del planejament
- evitar que es consolidin situacions que siguin dificultin planejament futur

A.4. Organ competent.

A.5. Requisits

- De fons: motivació, concreció objecte, concreció àmbit
- De forma: durada, publicació

A.6. Efectes: sobre expedients no resolts (esment al silenci); no indemnitzabilitat; certificat aprofitament; no reiteració; recurribilitat.

B. SUSPENSIÓ PRECEPTIVA DE TRAMITACIONS I LLICÈNCIES

B.1. Objecte, característiques principals i finalitat

B.2. Òrgan competent

B.3 Requisits

Els mateixos amb matisacions: Termini no superior a dos anys

Efectes: els mateixos amb matisacions.

- no cobertura dels certificats d'aprofitament
- Admissibilitat recurs contra suspensió (no contra aprovació inicial)
- tramitació de llicències compatibles

C. CONSULTA PRÈVIA A LA DELIMITACIÓ DEL SÒL URBANITZABLE 75 LUC

C.1. Objecte

C.2. Procediment

C.3. Efectes

D. SUSPENSÍO DE LA VIGÈNCIA DE PLA D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL I NORMES DE PLANEJAMENT SUBSTITUTIVES 63 LUC

D.1 Concepte: mesura cautelar que pot decidir el Govern de la Generalitat i que consisteix en la suspensió de la vigència d'un pla d'ordenació urbanística municipal quan es justifiquin raons d'interès públic i per ordenar-ne la seva modificació o revisió

D.2. Competència

D.3. Efectes:

- Necessaris
- Potestatus

D.4. Procediment:

- Proposta
- Informes preceptius
- Audiència
- Resolució

E. PROGRAMA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA. 22, 101.1.b, 105 Reglament

E.1. Objecte.

E.2. Efectes:

- Cassos en que és Preceptiu
- Cassos en que és Potestatiu
- Mai vinculant

E.3. Procediment

TEMA 5 EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ
I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT
URBANÍSTIC

F. SUBJECCIÓ A INFORMACIÓ PÚBLICA DE L'AVANÇ DE L' INSTRUMENT DE PLANEJAMENT: L'AVANÇ DE PLA 106 Reglament

F.1. Objecte: conjunt d'actuacions dirigides a fomentar i facilitar la participació pública, i a la formulació de suggeriments per part d'ells a partir d'un document més elaborat

F.2. Efectes:

- Cassos en que és Preceptiu
- Cassos en que és Potestatiu
- Mai vinculant

F.3. Procediment

2.2. LA FORMULACIÓ DEL PLANEJAMENT

A. CONSIDERACIONS GENERALS

B. ESQUEMES SOBRE LA FORMULACIÓ DE PLANS

	Formulació
Plans Directors Urbanístics Art 76 LUC	Entitats i organismes que determini la CTC, amb participació dels Ajuntaments afectats.
Plans d'Ordenació Urbanística Municipal Art. 76 LUC	Ajuntaments Si el Pla no es redacta en el termini, el Conseller pot disposar que ho faci la DG corresponent.
Plans d'Ordenació Urbanística plurimunicipal Art. 77.2 LUC	La formulació és competència dels Ajuntaments afectats, si hi ha acord unànim, o de l'òrgan que indiqui l'acord del Govern de la Generalitat en cas contrari
Programes d'Actuació Urbanística Municipal i plurimunicipal Art. 76.2 i 77.5 LUC	Ajuntaments Consell Comarcal
Normes de Planejament Urbanístic Art. 76.3 LUC	Direcció General competent en matèria d'urbanisme, d'ofici o a instància municipal.
Plans Parcial Urbanístics Plans Especials Urbanístics Plans de Millora Urbana Arts 78 i 82 LUC	Ens locals, entitats urbanístiques especials o els altres òrgans competents sobre urbanisme, segons correspongui. Sens perjudici de la iniciativa privada. Si el Pla no es redacta en el termini, el Conseller pot disposar que ho faci la DG competent. En qualsevol cas, els Ajuntaments i els altres òrgans competents poden encomanar la Formulació a l'òrgan autonòmic corresponent.
Plans Especials Urbanístics Autònoms Art. 78.2 LUC	Administració que tingui al seu càrrec l'execució directa de les obres o als elements determinants del desenvolupament urbà; o particulars si es tracte d'infraestructures de titularitat privada.
Plans Parcial Urbanístics de Delimitació Arts. 75 i 78 LUC	Ídem Plans Parcial.

C. PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS 76.1 LUC 107 Reglament

Iniciativa pública

Cas general: Entitats i organismes que determini el Conseller/a, amb participació dels Ajuntaments afectats, i vist l'informe de la CPTUC.

Cas especial: el PDU d'interès metropolità

D. PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL: 76.2, 82, 101.3 LUC 107 Reglament

D.1. Iniciativa pública

D.2. limitat paper d'iniciativa privada

D.3. Termini de formulació; conseqüències de l'Incompliment

E. PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA PLURIMUNICIPALS: 77 LUC , 107 i 108 Reglament

Cassos en que procedeix:

- estar previstos al planejament territorial i als plans directors urbanístics (formula el POUM aquell que vingui previst al PT o al PD)
- per acord unànim de Ajuntaments afectats: formula el POUM els Ajuntaments
- per decisió del Govern; formula el POUM qui determina el Govern, amb participació dels Ajuntaments.

F. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPALS I PLURIMUNICIPALS 76.2 77.5 LUC: la formulació correspon a l'Ajuntament o Ajuntaments afectats.

G. NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 76.3 LUC: la formulació correspon a la DGU

H. PLANEJAMENT DERIVAT 78, 82 LUC

Competència: ens locals, entitats urbanístiques especials; òrgans amb competència urbanística; particulars.

PPD; ídem, tenint en compte la possibilitat de consulta prèvia

PEUA: l'Administració que tingui a càrrec l'execució directa de les obres corresponents a les infraestructures que ordenen; o al particular si versa sobre infraestructures de titularitat privada

Terminis

2.3. TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC: APROVACIONS INICIAL I PROVISIONAL, INFORMACIÓ PÚBLICA I INFORMES

A. Esquema

	Tramitació
Plans Directors Urbanístics Art. 83 LUC	CTU: Aprovació inicial i provisional: Conseller: Aprovació inicial i definitiva, quan el pla afecti més d'una CTU.
Plans d'Ordenació Urbanística plurimunicipal Art. 85.2 LUC	Aprovació inicial i provisional: El Consell Comarcal corresponent, si tots els municipis afectats pel pla queden inclosos en l'àmbit territorial d'una mateixa comarca; la Comissió Territorial d'urbanisme corresponent, si l'àmbit territorial del pla abasta més d'una comarca; i el director general d'Urbanisme, si l'àmbit territorial del pla afecta més d'una comissió i més d'una comarca.
POUM Municipal Art. 85 LUC	Ajuntaments: Aprovació inicial i provisional. Audiència als Ajuntaments confrontants. Si un Pla d'Ordenació Urbanística Municipal no és tramitat per l'Ajuntament afectat, se li ha de donar audiència.
Programes d'Actuació Urbanística Municipal Art. 60.12	Ajuntament
PAUM plurimunicipal Art. 77.5 i 77.7 LUC	Consell Comarcal
Normes de Planejament Urbanístic Art. 84 LUC	Aprovació inicial i provisional: CTU, d'ofici o a proposta dels ens locals; Aprovació inicial Conseller, quan l'àmbit territorial de les normes afecti més d'una CTU.
Plans Parcial Urbanístics Plans Especials Urbanístics Plans de Millora Urbana Art. 85 (apartats 1, 3 i ss); art. 86 LUC	Aprovació inicial i provisional: Si afecta a un sol municipi, la competència és de l'Ajuntament afectat; si afecta a més d'un municipi, al Consell comarcal (si tots els Ajuntaments pertanyen a una comarca), a la Comissió d'Urbanisme (si l'àmbit del planejament abasta més d'una comarca) o al DG d'Urbanisme (si abasten territori de més d'una Comissió).
Plans Parcial Urbanístics de Delimitació Art. 86 LUC	Mateixos tràmits que per als Plans d'Ordenació Urbanística Municipal, excepte audiència als Ajuntaments confrontants.
Plans Especials Urbanístics (de desenvolupament i Autònoms) Art. 85.3 LUC	Si tenen per objecte la implantació de sistemes supramunicipals: Aprovació inicial i provisional correspon a l'Administració que els ha redactat, si té atribuïdes competències urbanístiques de tramitació o aprovació dels plans. Altrament, la competència correspon a la CTU o al Conseller (quan el Pla afecta més d'una CTU).

B.- INTERVENCIÓ DÒRGANS DE LA C.A.

- CTU
- CUC
- DGU
- CONSELLERIA

C.- PROCEDIMENT GENERAL PER A LA TRAMITACIÓ DE PLANEJAMENT.

C.1. Aprovació inicial: per l'òrgan competent en cada cas; inimpugnabilitat amb matisacions.

C.2. Informació pública

C.3. Informe organismes

C.4. Aprovació provisional

Modificacions substancials

C.5. Altres consideracions referents a la tramitació del procediment:

Invalidesa segona aprovació provisional

La invalidesa per defecte de procediment requereix d'indefensió

No opera la caducitat per inactivitat administrativa

D. SOBRE LA TRAMITACIÓ DE LA DOCUMENTACIÓ AMBIENTAL

D.1. PROCEDIMENT D'AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA ORDINÀRIA

DOCUMENTS

ISAP (informe de sostenibilitat ambiental preliminar) o EAE (estudi ambiental estratègic)

Document de referencia o document d'abast

ISA (Informe de sostenibilitat ambiental) o EAE (Estudi Ambiental Estratègic)

MA (Memòria Ambiental) o DAE (Document ambiental estratègic)

Acord sobre la memòria ambiental o declaració ambiental estratègica

PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ

http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/05_planejament_urbanistic/tramitacio_plans_ordenacio_urbanistica_municipal/05_avaluacio_ambiental/AEO.pdf

D.2. EL PROCEDIMENT D'AVALUACIÓ AMBIENTAL ESTRATÈGICA SIMPLIFICADA

DOCUMENTS

DOCUMENT AMBIENTAL

INFORME AMBIENTAL ESTRATÈGIC

PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ

http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/05_planejament_urbanistic/tramitacio_plans_ordenacio_urbanistica_municipal/05_avaluacio_ambiental/AES.pdf

TEMA 5 EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ
I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT
URBANÍSTIC

E. TRAMITACIO DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS 83 LUC

E.1. Òrgans competents

E.2. Tramitació: regles especials

F. PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 85 LUC

F.1. Òrgans competents

F.2. Tramitació: regles especials

- POUM plurimunicipal, o tramitat per ens diferent: audiència ajuntament/s afectat/s.

G. NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 84 LUC

G.1. Òrgans competents

G.2. Tramitació ordinària: regles especials

G.3. Tramitació urgent

H. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 60.12 LUC

I. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA PLURIMUNICIPAL 77.7 LUC 108.3 Reglament

2.4. LA TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC DERIVAT

A.- REGLES DE COMPETÈNCIA

Competència fins aprovació provisional

Regla general

Regla especial

B.- REGLES DE PROCEDIMENT:

B.1.- Procediment quan l'aprovació definitiva no és competència l'entitat que tramita

b.1.1. Aprovació inicial.

- D'ofici o a instància de particulars
- Termini.
- Planejament d'iniciativa particular:
 - Lloc de presentació.
 - Possible pronunciament: aprovació inicial, suspensió, inadmissió o denegació
 - Notificació individual a propietaris/ies
 - Doctrina jurisprudencial sobre acords lesius (de suspensió, d'inadmissió o de denegació)
 - Silenci positiu; subrogació

b.1.2. Informació pública, per un termini de un mes.

b.1.3. Sol·licitud d'informes

b.1.4. Audiència Ajuntaments afectats.

b.1.5. Aprovació provisional.

b.1.6. Posada a la disposició de l'expedient a l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva en el termini de deu dies (89.5 LUC)

B.1.7. Aprovació definitiva: notificació individual en planejament derivat d'iniciativa particular

B.2. Procediment quan l'aprovació definitiva correspon a l'Ajuntament

b.2.1.. Aprovació inicial.

b.2.2. Sol·licitud d'informe a la Comissió Territorial d'Urbanisme.

- Termini.

- Contingut de l'informe.

- vinculant en qüestions de legalitat o de supramunicipalitat.

b.2.3. Es prescindeix de l'aprovació provisional

3. APROVACIÓ DEFINITIVA DELS INSTRUMENTS DE PLANEJAMENT

3.1. ESQUEMA APROVACIO DEFINITIVA

Aprovació definitiva	
Plans Directors Urbanístics 79.1.a LUC	CTC
POU plurimunicipal 79.c 80.d LUC	CTC/CTU
POUM 79.1.b 80.a LUC	CTC/CTU
Normes de Planejament Urbanístic 79.1.a LUC	CTC
PAUM plurimunicipal 79c 80.d LUC	CTC/CTU
PAUM 79.1.b) 80.a) LUC	CTC/CTU
PPD 79.1.d) 80.i) LUC	CTC/CTU
Plans Especials Urbanístics Autònoms 79.1.e LUC	CTC
Plans Especials Urbanístics de desenvolupament 80 c) 81.1.d) LUC	CTU/Ajuntament
Plans de Millora Urbana 80.b, 81.1 LUC	CTU/Ajuntament
Plans Parcial Urbanístics 80.b, 81.a) i e) LUC	CTU/Ajuntament
Projectes Urbanització 89.6 LUC	Ajuntament

3.2. QÜESTIONS GENERALS

A. Acord exprés 92 LUC

Contingut de l'acord

L'aprovació pura i simple del planejament, o bé amb prescripcions.

La suspensió total o parcial del tràmit d'aprovació.

La denegació.

El retorn de l'expedient.

Altres qüestions de règim jurídic: limitació de facultats de l'autoritat decisora:
autonomia municipal i drets dels particulars

B. Aprovació definitiva per silenci positiu 91 LUC

- En planejament general: 4 mesos/3 mesos

- En planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als òrgans urbanístics de la Generalitat: 3 mesos

- En planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als ajuntaments o als consells comarcals: 2 mesos/1 mes

- En planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als òrgans urbanístics de la Generalitat, per subrogació: 2 mesos

- El sentit del silenci i la iniciativa pública o privada del planejament.

- El silenci no varia de sentit si el pla és contrari a ordenament.

- Quan requereixi la presentació d'un text refós o de nova documentació: 2 mesos

3.3. PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS 79.1.a LUC: conseller/a, previ informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya

3.4. PLANS URBANÍSTICS PLURIMUNICIPALS 79.c 80.d LUC: Conseller/a / CTU

3.5. PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 79.1.b 80.a LUC: Conseller/a / CTU

3.6. NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 79.1.a LUC: conseller/a, previ informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya

3.7. PROGRAMES URBANÍSTICS PLURIMUNICIPALS 79.c 80.d LUC: Conseller/a / CTU

3.8. PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 79.1.b) 80.a) LUC. Conseller/a / CTU

3.9. PLANEJAMENT URBANÍSTIC DERIVAT

A. Qüestions generals: 81 88 LUC 102 Reglament

- Alteració de les regles de competència i alteració del planejament derivat posterior.
- Delegacions.
- Tramitació simultània.
- Si la competència és municipal, cal lliurar un exemplar a la CU.

B. Plans parcials de delimitació 79.1.d) 80.i) LUC: Conseller/a/CTU

C. Plans especials urbanístics 79.1.e) 80.c.) 81.1.d):

- Plans especials urbanístics autònoms: Conseller/a
- Plans especials urbanístics de desenvolupament: Ajuntaments/CTU

D. Plans de millora urbana 80.b, 81.1.b i c LUC: Ajuntaments/CTU

E. Plans parcials urbanístics 80.b, 81.a) i e) LUC: Ajuntaments/CTU

F. Projectes d'urbanització 89.6 LUC: Ajuntaments

4 L'ENTRADA EN VIGOR DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

4.1 CONSIDERACIONS GENERALS

4.2. PUBLICACIÓ I EXECUTIVITAT DEL PLANEJAMENT 103.1 104 107 DT 10a LUC

A. APROVACIÓ DEFINITIVA EXPRESSA I LA SEVA PUBLICACIÓ:

quins documents es publiquem,
com s'anuncia la publicació
on s'efectua aquesta publicació

B.- APROVACIÓ DEFINITIVA PER SILENCI I LA SEVA PUBLICACIÓ

C.- ALTRES QÜESTIONS REFERENTS A LA PUBLICACIÓ

-Condicions entre aprovació i publicació en alguns cassos de plans urbanístics derivats i projectes d'urbanització.

- Conseqüències de la manca de publicació.

4.3. PUBLICITAT 103 DA 7a LUC 26 Reglament

dret a consultar els expedients de planejament i instruments de gestió.
Convenis.

Urbanitzacions d'iniciativa privada

Actes alienació de sòls

4.4. INFORMACIÓ ALS ADMINISTRATS I CERTIFICATS DE RÈGIM URBANÍSTIC 75 103 105 LUC

- Dret a ser informats
- Consulta prèvia per a la transformació de sòl urbanitzable (art.75)
 - objecte.
 - Procediment
 - efectes
- Certificats d'aprofitament (103 i 105)
 - a) Subjecte legitimat activament.
 - b) Subjecte legitimat passivament.
 - c) Mitjà o forma d'informació.
 - d) Objecte de la informació.
 - e) Termini per resoldre

Efectes del certificat.

4.5. VIGÈNCIA 60.11, 94 LUC

4.6 OBLIGATORIETAT DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Vinculació erga omnes
inderogabilitat singular

- Intrínsec.
- Extrínsec.

4.7. EFECTES DEL PLANEJAMENT SOBRE LES CONSTRUCCIONS I USOS PREEXISTENTS 108 LUC 119 Reglament

CONSIDERACIONS GENERALS

dues situacions:

- a) Edificacions i usos fora d'ordenació.
- b) Construccions amb volum disconforme.

Obligació dels planejaments aprovats: incloure les determinacions i previsions necessàries per resoldre les qüestions que les noves determinacions plantegin pel que fa a les preexistents

4.8. LEGITIMACIÓ D'EXPROPIACIONS PER RAONS URBANÍSTIQUES 109

ss LUC

A. DECLARACIÓ D'UTILITAT PÚBLICA I NECESSITAT D'OCUPACIÓ

B. PARTS EN L'EXPROPIACIÓ

Beneficiari

Expropiant

C. DESTINACIÓ I REVERSIÓ

D. COST DE L'EXPROPIACIÓ I PREU JUST

E. INSCRIPCIÓ EN EL REGISTRE

F. DRET DE REALLOTJAMENT

G. SUPOSITS LEGITIMADORS

- a) Sistema d'actuació per a l'execució del planejament.
- b) L'execució dels sistemes urbanístics.
- c) Adquisició de sòls dins àrees destinades a patrimoni públic, i adquisició de sòls destinats a habitatge de protecció pública.
- d) Manca de participació dels propietaris/ies.
- e) L'incompliment de la funció social.

H. ALLIBERAMENT D'EXPROPIACIONS

I. PROCEDIMENT D'EXPROPIACIÓ

I.1. Ordinari o de taxació conjunta

I.2. Característiques del procediment d'Expropiació pel sistema de taxació conjunta

- Aprovació inicial i informació pública.
- Aprovació definitiva.
- Notificació de resolució a interessats.
- Efectes de l'aprovació.

J. EXPROPIACIÓ PER MINISTERI DE LA LLEI 114 LUC

J.1. Concepte

J.2.- Element subjectiu

- Titularitat compartida
- PH

J.3.- Element objectiu

Requisits:

- a) Terrenys reservats per a sistemes urbanístics de titularitat pública.
- b) Inclosos per a la seva gestió en polígons d'actuació o sectors.
- c) Que no es tracti d'un sòl exclòs per les característiques objectives.

J.4. Procediment:

- Incompatibilitat expropiació d'ofici i a instància de part.
- Advertiment
- Instància demanant l'expropiació i adjuntant full d'apreupament
- l'AP disposa de 3 mesos per acceptar o refusar (per improcedent o proponent valoració alternativa.
- Conseqüència de la inactivitat: iniciació del procediment per ministeri de la llei
- Instància al JEC
- . Suspensió del procediment en cassos de suspensió potestativa o preceptiva

5 L'ALTERACIÓ DEL PLANEJAMENT: IUS VARIANDI. MODIFICACIÓ I REVISIÓ

5.1 IUS VARIANDI

5.2 REVISIÓ DEL PLANS URBANÍSTICS 95 LUC 116 Reglament

A. CONCEPTE:

- Modificació important.
- del POUM.

B. SUPÒSITS 95 LUC 116 Reglament

1. Revisió ordinària per compliment del termini.
2. Revisió anticipada: per donar-se circumstàncies que justifiquin la revisió.

C) CAUSES DE LA REVISIÓ:

- circumstàncies que determini el propi planejament general
- Raons de jerarquia de plans
- Disfuncions entre planejament i realitat
- Intenció d'introduir modificacions importants.

D. PROCEDIMENT: ESPECIALITATS

Iniciació

- Instància.
 - d'ofici
- Ordre, acord o autorització de revisió.

5.3 MODIFICACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC 96 ss LUC 117 ss Reglament

A. CONCEPTE: Subsidiari.

B. MOTIVACIÓ

- Importància
- Amb caràcter general.
- Supòsits de valoració negativa de la motivació.
 - ordenació incoherent,
 - actuació excepcional segons planejament territorial,
 - inexistència de projecció adequada interessos públics

C. PROCEDIMENT GENERAL I DOCUMENTACIÓ

2. Procediment: la modificació se subjecta a les mateixes disposicions que per a la formació dels plans amb especialitats.

D. PROCEDIMENT ESPECIAL DE MODIFICACIÓ DE PLANEJAMENT QUE AFECTI A SISTEMES URBANÍSTICS D'ESP AIS LLIURES, ZONES VERDES O D'EQUIPAMENTS ESPORTIUS 98 LUC

-Àmbit d'aplicació.

- Sobre la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics
 - Mantenir la qualitat i funcionalitat del sistema
 - Prohibició disminució superfície de sistemes dins àmbit.
 - Limitació a la reducció de la superfície d'un sòl dotacional de titularitat pública
 - Compensació per la supressió (o reducció) de sòls dotacionals de titularitat pública

-Qüestions de procediment:

- Proposta de modificació
- Informes
- Aprovació definitiva.

E. PROCEDIMENT ESPECIAL DE MODIFICACIÓ DE LES FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL QUE COMPORTEN UN INCREMENT DEL SOSTRE EDIFICABLE, DE LA DENSITAT DE L'ÚS RESIDENCIAL O DE LA INTENSITAT, O LA TRANSFORMACIÓ DELS USOS. 99 LUC

- Àmbit d'aplicació

-Sobre la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics

En la memòria caldrà justificar la proposta de modificació; en dos extrems: subjectivament i objectiva

- Documentació d'aquestes modificacions:

- .Agenda.
- Avaluació econòmico-financera.

- Qüestions de procediment.

- Efectes de la modificació: cessions d'aprofitament addicionals

F. PROCEDIMENT ESPECIAL DE MODIFICACIÓ DE LES FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC QUE REQUEREIXEN INCREMENT DE RESERVES PER A SISTEMES URBANÍSTICS.
100 LUC

F.1. Increment de sostre edificable

F.2. Augment de densitat d'ús residencial, sense increment d'edificabilitat.

F.3. Modificacions puntuals en sòl urbà consolidat que no incrementen densitat i comporten que part de sostre residencial plurifamiliar es destini a habitatges de protecció

F.4. Reordenació general d'un àmbit en sòl urbà que comporta la transformació global dels usos previstos pel planejament: diferents reserves segons es tracti de sostre residencial (22,5 m² per cada 100 m²st) o de sostre per a altres usos (7,5 m²)

F.5. Actuació aïllada de dotació

Concepte d'actuació aïllada de dotació: (DA 2na.3 LUC)

Increment de reserves per a zones verdes, espais lliures i equipaments.

6. INDEMNITZACIONS PER ALTERACIÓ DEL PLANEJAMENT O VINCULACIÓ SINGULAR

A. CONSIDERACIONS GENERALS: PRINCIPI DE NO INDEMNITZABILITAT I INTERPRETACIÓ ETRICTA.

B. SUPÒSITS INDEMNITZATORIS

B.1. Per modificació anticipada a l'activitat urbanitzadora 38, 48 a) LSEst

- Delimitació del supòsit

- Requisits que s'han de donar:

- Modificació del planejament territorial o urbanístic
- Afecta a terrenys amb grau de desenvolupament
- Anticipada: no s'han esgotat terminis per exercici dels drets

B.2. Per limitacions singulars 48 b) LSEst 115.6 LUC

B.3. Per la modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitants d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística (art. 48.c LSEst)

B.4. per anul·lació o denegació improcedent dels títols administratius per obres o usos; o la demora injustificada en la resolució (de concessió dels títols o d'aprovació del planejament d'iniciativa particular) 25.5 i 48.d LSEst

B. 5. per l'ocupació de terrenys destinats a dotacions públiques 48.e LSEst

B.6. per l'elaboració de projectes inútils en casos de consulta prèvia errònia: (13.2.a LSEst) o en cassos d'afectació per suspensió de llicències (art. 115.7 LUC)

B.7. Responsabilitat contractual per l'incompliment de convenis urbanístics

C.- VALORACIONS

C.1. per afectació anticipada a l'activitat urbanitzadora quan aquesta no s'ha iniciat: es taxa el valor urbanístic de l'afecció entre el 10 o 15%

- Quan s'impedeixi actuació, sobre diferència entre el valor de sòl en origen i final.
- Quan s'alterin condicions, sobre la minva provocada al sol si l'actuació hagués finalitzat
- Crítiques de constitucionalitat: STC 218/2015

C.2. afectacions anticipades a l'activitat d'urbanització o d'edificació ja iniciades

- Si no s'han esgotat terminis
 - Valor urbanístic: pel valor mes alt del que resulti del sistema anterior; o el d'aplicar un coeficient equivalent al grau d'execució sobre la diferència entre valor d'origen i final del sòl (en cas d'impedir-se continuació) o sobre el valor de la minva (en cas d'alterar les condicions)
 - Despeses inútils pel seu cost, incrementat amb taxa lliure de risc i la prima de risc
- Si no s'han esgotat terminis: ídem (sense que les despeses inútils s'incrementin amb primes de risc ni de taxes lliures de risc.

C.3. Per a la valoració de les indemnitzacions en els restants supòsits, caldrà acudir a l'analogia de les regles anteriors, o a l'aplicació de la normativa general de responsabilitat patrimonial

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

1 PRINCIPIS QUE INFORMEN EL PROCEDIMENT.

A) LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Els arts. 11 de la LS Est, 8 de la LUC, i 2 a 26 del RLUC garanteixen

- El dret a conèixer l'ordenació urbanística vigent.
- L'accés a la informació urbanística necessària per redactar els plans d'iniciativa particular.
- El dret a participar el procés de tramitació dels expedients de planejament i gestió.
- El dret a impulsar el planejament, promovent modificacions o aportant plans d'iniciativa privada i el d'executar-lo mitjançant els instruments de gestió adients.

En el fons es tracta de la concreció dels principis de publicitat, d'accés a la informació i de participació en el procés urbanístic en les diferents fases prèvies a l'aprovació dels diferents instruments de planejament i de gestió.

En concret, l'art. 21 del RLUC, en relació amb l'art. 8 de la LUC, determina que en tots els processos urbanístics i d'avaluació ambiental s'ha de garantir la participació ciutadana abans de l'aprovació definitiva.

Per tant, desenvoluparem aquest dret en l'anàlisi del procediment de formulació, tramitació i aprovació del planejament.

B) EL PRINCIPI D'AUTONOMIA MUNICIPAL

S'examinarà en l'anàlisi de les facultats de l'aprovació definitiva del planejament tramitat pels municipis però aprovat definitivament per una entitat diferent (legalitat i supramunicipalitat) (art. 92.2 LUC); o en el cas de planejament derivat aprovat definitivament pels municipis amb informe previ, preceptiu i vinculant, d'un òrgan autonòmic (art. 87 LUC).

En qualsevol cas, a nivell general, cal considerar que la competència municipal en matèria urbanística (art. 25.2.b LBRL) entra en col·lisió amb determinades competències autonòmiques, principalment les referents a ordenació territorial (art. 147 EA), i amb les competències estatals i autonòmiques (art 149.1.23 i 140 CE i 144 EA, respectivament); cosa la qual condiona inevitablement el principi d'autonomia municipal que reconeix l'art. 137 i 142 CE i l'art. 1.1. de la LBRL. A la vegada l'extensió dels grans assentaments acostuma a aflorar la importància dels

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

interessos supramunicipals, que amb tota lògica excedeixen de la garantia institucional de l'autonomia municipal que es circumscriu als interessos estrictament municipals, fins i tot en temes que estrictament són de naturalesa urbanística.

Per això la jurisprudència ha declarat que l'autonomia municipal té dos límits: el compliment de la legalitat i la gestió dels interessos supramunicipals (aquests encomanats a una administració territorial diferent); que poden atorgar a la Comunitat autònoma determinades competències de control i supervisió de l'activitat dels municipis.

Així s'entenen els arts. 87 i 92 de la LUC, que en temes de planejament municipal condicionen els pronunciaments de suspensió, d'informe negatiu o de no aprovació del planejament municipal que pugui acordar la Comunitat Autònoma al compliment de la legalitat, a la valoració d'interessos supramunicipals o a criteris de racionalitat urbanística (aquesta també forçosament considerada com una dimensió d'estricta legalitat). La intervenció autonòmica en el procediment d'aprovació del planejament haurà de respectar doncs dues limitacions:

- Estar expressament prevista a la legislació urbanística vigent.
- Que s'exerceixi amb criteris d'estricta legalitat (i no d'oportunitat o conveniència) o de gestió d'interessos supramunicipals.

La darrera jurisprudència constitucional sobre la matèria pot cercar-se en les sentències del TC Sentència núm. 86/2019; de 20 de juny i 92/2015, de 13 de maig; i 129/2013, de 4 de juny.

2 FASES DE PROCEDIMENT EN LA TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT: FASE PREVIA. INICIACIO I INSTRUCCIO

2.1. Actes preparatoris

Dins del procediment de tramitació i posterior aprovació de les figures del planejament urbanístic cobren rellevància especial el següents actes preparatoris:

- a) la suspensió de tramitacions i de llicències (potestativa i preceptiva);
- b) la consulta prèvia a la delimitació del sòl urbanitzable no delimitat;
- c) la suspensió de la vigència del planejament;
- d) la subjecció a informació pública de l'avanç de l'instrument de planejament;
- e) L'aprovació i publicació del programa d'actuació urbanística.

A. SUSPENSIO POTESTATIVA DE TRAMITACIONS I LLICÈNCIES

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

A.1. Objecte: es decreta la mesura cautelar de suspensió en la tramitació de determinades llicències o d'altres expedients urbanístics per voluntat de l'Administració (per això s'anomena suspensió potestativa), per tal d'estudiar la modificació o reforma del planejament.

Examinarem en primer lloc què és allò la tramitació del qual es paralitza; la suspensió podrà afectar a:

- La tramitació de plans urbanístics derivats concrets; la normativa obliga a "concretar" el planejament derivat afectat per suspensió; per tant al decretar la mesura es farà relació individual del planejament derivat afectat (art. 102.2 RLUC); i a més, només té sentit en el planejament derivat d'iniciativa particular; encara que igualment podria afectar, perquè no, al planejament d'ofici que tramiti una administració diferent a la que decreta la mesura cautelar; si el planejament derivat el tramita la mateixa administració que decideix la mesura, serà decisió pròpia la suspensió o no de la tramitació.
- La tramitació de projectes de gestió urbanística (principalment projectes de reparcel·lació, però també pot afectar a d'altres, com de delimitació o divisió poligonal).
- La tramitació de projectes d'urbanització.
- L'atorgament de llicències de parcel·lació de terrenys, d'edificació, reforma, rehabilitació o enderrocament de construccions, d'instal·lació o ampliació d'activitats o usos concrets. En realitat la llista que utilitza l'art. 73 LUC és molt extensa, i abasta a qualsevol llicència amb caràcter general; tot i així la jurisprudència ha declarat que les no relacionades no poden resultar afectades de suspensió (com les de primera ocupació, o posada en funcionament; en aquest sentit, STSJ de Catalunya de 4-3-1996 [RJCA 1996, 440]). I, a més, l'acord de suspensió ha de concretar l'abast de les llicències afectades, per tant, haurà de contenir una relació de les que afecta (art. 102.2 RLUC).
- Les altres autoritzacions municipals connexes establertes en la legislació sectorial.
- Expedients d'expropiació a instància de part (art. 114.5 LUC); encara que no existeix referència expressa, podria estendre's la mesura suspensiva igualment a les expropiacions d'ofici.

A.2.- Característiques principals: mesura cautelar, potestativa i d'interpretació restrictiva:

Les tres notes que principalment destaquen d'aquesta mesura són les següents: estem en presència d'una mesura cautelar, potestativa i d'interpretació restrictiva:

- Com mesura cautelar, s'adopta en referència a un procediment principal, que es vol iniciar en un futur (per tant estaríem dins les "actuacions prèvies" que regula l'art. 55 de la Llei 39/2015); amb totes les conseqüències que això implica. Aquest procediment

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

futur és de modificació, reforma o revisió del planejament existent, en tot o en part, sigui general, sigui derivat.

- Com suspensió potestativa, l'adopta l'Administració competent si ho creu procedent; per tant, estem en presència d'una decisió discrecional (no arbitrària) d'acordar o no la mesura cautelar.
- Com limita l'exercici de drets subjectius (el dret a obtenir llicències o aprovacions) ha de ser objecte interpretar de forma restrictiva (SSTS de 4-12-1991 [RJ 1991, 9390] , i de 19-5-1997 [RJ 1997, 4453]).

A.3. Finalitat 73.1 LUC

La finalitat de la mesura de suspensió de la tramitació de determinats procediments, té com a finalitat, en qualsevol cas, garantir que no es produeixin en el futur actuacions que poden perjudicar els interessos urbanístics quan s'està estudiant la modificació o reforma del planejament vigent. Es tracta, en qualsevol cas, d'evitar la realització d'usos i activitats urbanístiques contràries a les determinacions del futur planejament que es pretén redactar (STS de 29-1-1996, RJ 1996, 215); i tot això en favor de l'exercici per l'Administració urbanística de les potestats de planejament, vinculades al «ius variandi» -que es tradueix en la facultat de procedir a l'elaboració preliminar dels projectes de modificació o de revisió d'un instrument de planejament-, es pugui desenvolupar de manera coherent, restringint les facultats dels particulars i de l'Administració de realitzar o autoritzar actes puguin condicionar o posar en perill les determinacions prospectives del pla (STSJ de Catalunya de 3-10-2001; RJCA 2002, 125).

Per tant, els elements característics de la l'anàlisi de la finalitat comuna (evitar situacions que comprometin el desplegament i eficàcia d'un nou planejament) son principalment dos:

- L'existència d'una pretensió la d' estudiar la formació i reforma del planejament; per tant, partim d'un planejament actual que, per la valoració dels interessos urbanístics, té contingut deficient o millorable; i per això es pretén la seva modificació o revisió.
- Davant d'això, la valoració del risc que significa la durada del procediment de tramitació, cal evitar que entre tant es consolidin situacions que siguin oneroses o dificultoses per al planejament futur, ocasionades per l'atorgament de llicències a l'empara d'una normativa que es pretén substituir o derogar; en definitiva, es pretén garantir l'efectivitat del previsible nou planejament.

I no es podrà acordar la suspensió potestativa de tramitacions i llicències per finalitats diferents. En tal sentit, resulta d'interès allò que disposa la STSJ de Catalunya de 17-2-2005 (RJCA 2005, 149), que declara improcedent la suspensió parcial de l'atorgament de llicències per a l'establiment d'estacions base, antenes i altres infraestructures necessàries per al desenvolupament del servei de telefonia mòbil; entén que la finalitat

perseguida en tal cas era la d'adaptar la normativa municipal a un decret regulador de l'ordenació ambiental de les instal·lacions de telefonia mòbil i altres instal·lacions de radiocomunicació, no finalitat no prevista com habilitant per a decretar la suspensió de l'atorgament de llicències.

A.4. Òrgan competent 73.1 LUC

La competència per a l'adopció de la mesura de suspensió potestativa de tramitacions i llicències resideix en l'òrgan competent per a l'aprovació inicial de la figura del planejament. És a dir, l'òrgan competent variarà depenent de l'instrument urbanístic projectat. L'adopció de la mesura per òrgan incompetent podrà donar lloc a la nul·litat de la mateixa (en aquest sentit, STSJ de Castella i Lleó de 10-5-2000 [JUR 2000, 158263]).

Requisits:

A.5. Requisits

L'acord de suspensió potestativa de tramitació d'expedients urbanístics ha de respectar uns determinats requisits, que podríem agrupar en requisits de fons i de forma:

Quan a requisits de fons, hem de comentar els següents:

- Motivació o justificació: La mesura ha d'estar motivada en relació amb la finalitat pretesa. Serà, per tant, precís una motivació formal però a més que la mateixa encaixi en la finalitat legalment establerta per a la mesura (STSJ de Catalunya de 4-11-1997 RJCA 1997, 2482).
- Concreció de l'objecte afectat: La mesura haurà de concretar quin sigui el contingut al que afecti, des del punt de vista d'actes afectats (llicències, plans...) (STS de 7-11-1988 RJ 1988, 8637) (ídem 102.1 del Reglament).
- Concreció geogràfica de l'àmbit: Caldrà formular de forma expressa la identificació gràfica de l'àmbit (STS de 13-5-1999 RJ 1999, 3635); malgrat l'art. 102.1 del Reglament exigeix que aquesta concreció de l'àmbit es realitzi amb la incorporació d'un plànol (grafiant l'àmbit a escala adequada, amb detall i claredat suficients), la doctrina admet aquesta concreció pugui realitzar-se de forma diferent sempre que sigui clara i sense dubtes interpretatius (per exemple, l'esment a que afecta a tota una classe de sòl, o a un sector o polígon prèviament delimitat, ja que en tals cassos, malgrat que no existeixi document gràfic, existeix coneixement suficient (STSJ de Catalunya de 23-9-2008 JUR 2009, 40703).

Quan a requisits de forma, hem de comentar els següents:

- La suspensió no podrà tenir una durada superior a un any (art. 74.1 LUC art. 103 del Reglament). Termini qey computa no a partir de la

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

data d'adopció de l'acord, sinó a partir de la data de la seva eficàcia. Una vegada finalitzat el termini, la suspensió deixarà de tenir efectes. Si l'acord de suspensió no fa referència al termini, aquest existirà igualment; per tant, el termini és "contingut natural" de l'acord de suspensió, encara que no s'hi faci referència expressa (STSJ de Catalunya de 23-9-2008 JUR 2009, 40700)

- Publicació: la publicació, que s'insereix en el butlletí oficial corresponent, atorga eficàcia a l'acord: la mesura no tindrà eficàcia fins a la seva publicació (STS de 14-10-1981 RJ 1981, 4152), és a dir, sense publicitat de la mesura no serà executiva i per tant no podrà suspendre's l'atorgament de llicències o tramitació d'instruments. Igualment, l'acord haurà d'estar a la disposició del públic en les oficines de l'Administració actuant (art. 102.3 del Reglament).

A.6. Efectes

La mesura decretada de suspensió potestativa estén els seus efectes sobre els procediments urbanístics en tràmit (no resolts) que són objecte de suspensió, que resten deturats en l'estat del procediment que es trobin al moment d'eficàcia de la mesura. És característica important dels expedients afectats que no existeixi resolució, ni expressa ni per silenci. Si hi ha resolució per silenci, aquest no resultarà per l'acord de suspensió potestativa (STS de 12-11-1984 RJ 1984, 5770; STSJ de Catalunya de 23-9-2008 JUR 2009, 40700).

A més, en l'anàlisi de l'eficàcia de la mesura, cal destacar que l'acord de suspensió potestativa:

- no afectarà als expedients que es tramitin coberts per l'eficàcia d'un certificat d'aprofitament urbanístic i de conformitat amb el mateix (105.2 LUC).
- no genera ni origina cap dret d'indemnització. Ara be, quan s'aixequi la mesura cautelar, el procediment continuarà, i en el cas que s'adoptés un pronunciament negatiu al sol·licitant per raó del nou planejament aprovat, el sol·licitant tindrà dret a indemnització per les despeses de projecte i devolució de taxes (STS de 17-11-1992 RJ 1992, 9056).
- una vegada esgotats els terminis de vigència, no cabrà l'adopció d'un nou acord de suspensió per al mateix àmbit i idèntica finalitat fins a passats tres anys des de la data d'esgotament dels efectes (art. 74.2 LUC).
- pot ser objecte de recurs, perquè com a mesura cautelar no té la consideració d'acte tràmit normal (ss TS de 28 de juny de 2013 RJ 2013/6022; i de 28 de desembre de 2017 RJ 2016/5728; s TSJ Catalunya núm. 615/2019 de 28 de juny JUR 2019\27099).

B) SUSPENSIO PRECEPTIVA DE TRAMITACIONS I LLICÈNCIES

B.1. Objecte, característiques principals i finalitat

Per imperatiu legal i per tant ope legis (per això s'anomena suspensió preceptiva) es paralitza la tramitació de determinades llicències o d'altres expedients urbanístics, per tramitar-se la modificació o reforma del planejament i dins aquest procediment haver-se adoptat l'acord d'aprovació inicial.

Per tant, en allò referent a l'objecte, característiques i finalitat d'aquesta suspensió preceptiva, només s'observen tres diferències respecte de la potestativa; a saber:

- Ara es tracta d'una mesura cautelar de caràcter preceptiu; per tant, l'Administració veu reglada la seva potestat i, indefectiblement, quan es donin els pressupòsits, ha d'adoptar l'acord de suspendre la tramitació.
- La mesura cautelar es justifica en pretendre la modificació o reforma del planejament a través d'un procediment en tràmit ja iniciat. El procediment de reforma del planejament vigent ha començat, i s'ha adoptat l'acord d'aprovació inicial; doncs bé, aquest acord d'aprovació inicial comporta necessàriament mesura cautelar de suspensió de tramitació dels expedients urbanístics afectats (art. 73.2 LUC); com el procediment ja ha començat, estariem dins les mesures cautelars que com a "medidas provisionales" contempla l'art. 56 de la Llei 39/2015.
- Afecta als mateixos expedients urbanístics que els abans relacionats (llicències, planejament derivat, projectes urbanització, projectes de reparcel·lació, etc., amb les mateixes matisacions), sent càrrega de l'acord el precisar l'abast dels expedients afectats (art. 102.2 RLUC); però s'exigeix que en els cassos a que afecti es donin un dels dos requisits següents (art. 73.2 LUC):
 - o les noves determinacions que incorpora l'aprovació inicial del nou instrument de planejament suposin una modificació del règim urbanístic vigent a aquell moment. És a dir, la mesura de suspensió incidirà en aquells sòls sobre els quals el planejament aprovat inicialment constitueixi una modificació o variació (SsTS de 13-12-1990 RJ 1990, 9957; i 19-5-1997 RJ 1997, 4453). Per això, en el cas que l'aprovació inicial no suposi alteració del règim urbanístic del terreny concret, les llicències no podran ser objecte de suspensió en el mateix.
 - o Que el planejament aprovat inicialment pretengui assolir altres objectius urbanístics concrets diferents al del planejament vigent en aquell moment, els quals han d'ésser explicitats i justificats

B.2. Òrgan competent 73.1

L'acord de suspensió preceptiva serà adoptat per l'òrgan al qual compet l'aprovació inicial del planejament.

B.3. Requisits

Els requisits són els mateixos que la suspensió potestativa; a destacar com a dada diferencial només allò referent al termini de durada de la mesura cautelar, que no serà superior a dos anys inclòs, si escau, el període de suspensió potestativa (art. 74.1 LUC).

B.4. Efectes:

Els efectes són els mateixos que la suspensió potestativa; a destacar com a dades diferencials:

- No existeix immunitat en els cassos que prèviament s'hagi obtingut el corresponent certificat d'aprofitament (art. 105.2 LUC); per molt que s'hagi obtingut aquest certificat, si s'ha adoptat un acord de suspensió preceptiva, i està en vigor, igualment quedaran en suspensió els expedients urbanístics que es tramitin en conformitat al certificat.
- És admissible el recurs de recurs contra la suspensió preceptiva (pels mateixos motius que s'admetia el recurs contra la suspensió potestativa, en no considerar-se un acte de simple tràmit); però no és admissible el recurs contra aprovació inicial, donat que aquest sí ve catalogat com acte de simple tràmit (que obre termini per al·legacions, però no per a presentar recurs)
- Com que no s'afecta en general a tots els expedients urbanístics, sinó només a aquells incompatibles amb l'aprovació inicial o amb els objectius urbanístics que s'hi contenen, serà possible la tramitació d'aquells expedients que siguin compatibles (amb normativa actual i amb l'aprovada inicialment) i que no s'oposin als objectius urbanístics del nou planejament; en tals cassos es considera que canvis proposats en el planejament inicialment aprovat no es posen en risc amb la sol·licitud presentada a tràmit (art. 104.2 RLUC).

C) CONSULTA PRÈVIA PER A LA TRANSFORMACIÓ DEL SÒL URBANITZABLE 75 LUC

C.1. Objecte

Es tracta aquí el procediment de formular consultes a l'òrgan competent per a l'aprovació inicial sobre la viabilitat de determinat planejament derivat; aquesta consulta prèvia prendrà la forma d'Avanç de Pla Parcial Urbanístic, que és potestativa en un cassos i preceptiva en d'altres:

- És potestativa quan es vol consultar la viabilitat de transformar un sòl urbanitzable no delimitat, per tal de que la consulta

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

serveixi d'orientació en el moment de realitzar la seva redacció.

- És preceptiva, en municipis amb planejament general no adaptat als objectius d'equilibri del planejament territorial parcial, en tots els cassos en què es pretengui la transformació d'un sòl urbanitzable (delimitat o no).

C.2. Procediment

El procediment de consulta o formulació de l'avanç tindrà les següents fases:

Primera.- Presentació de l'avanç davant l'òrgan competent per a l'aprovació inicial i provisional del pla parcial objecte de consulta.

Segona.- L'esmentat òrgan haurà d'emetre informe en el termini de dos mesos des de la presentació.

Tercera.- Una vegada emès l'informe, en el termini de deu dies des de la seva emissió, s'eleva l'avanç a l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva del pla parcial objecte de consulta.

Quarta.- El citat òrgan emetrà informe en el termini de dos mesos des de la seva sol·licitud. El contingut dels informes haurà de referir-se a les observacions que es considerin adequades pels òrgans administratius (en l'àmbit de les seves competències) o als arguments d'inviabilitat de la proposta.

C.3 Efectes

L'eficàcia de la consulta resideix en els informes. Els mateixos es caracteritzen per dues notes:

- tindran efectes administratius interns;
- la falta de notificació d'aquests informes als interessats, transcorregut un mes de la finalització dels terminis establerts per a l'emissió dels informes, comporta la conformitat de l'òrgan que es tracti quant al contingut de la consulta formulada, sense perjudici de la tramitació ulterior del pla parcial de delimitació (per tant, no vinculen). De tal forma es preveuen els efectes positius del silenci administratiu. No obstant això s'ha de destacar que aquest silenci no pot ser contra legem, segons recorda la STSJ de Catalunya de 30-9-2008 (JUR 2009, 80629) recordant la regla que avui recull l'art. 5.2 de la LUC.

D) SUSPENSIÓ DE LA VIGÈNCIA DE PLA D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL I NORMES DE PLANEJAMENT SUBSTITUTIVES 63 LUC

D.1. Concepte:

Es una mesura cautelar que pot decidir el Govern de la Generalitat i que

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

consisteix en la suspensió de la vigència d'un pla d'ordenació urbanística municipal quan es justifiquin raons d'interès públic i per ordenar-ne la seva modificació o revisió.

Per tant, les característiques fonamentals són les següents:

- Subjectivament, és un acord en mans del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya. Com que és un acord autonòmic, per ser respectuós amb el principi d'autonomia municipal, caldrà justificar-se en l'exercici d'una competència autonòmica. La competència autonòmica es pot justificar en l'exercici de competències pròpies (com les ambientals ¹), en aspectes d'estricta legalitat, o en la gestió d'interessos supramunicipals.
- Objectivament, decreta la suspensió de l'eficàcia d'un POUM; davant la manca de precisió de la LUC entenem que fa referència a la totalitat del mateix.
- És una potestat que es lliga a la concurrència d'una causa (que serà la motivació que haurà d'expressar-se de forma suficient): raons justificades d'interès públic. L'absència d'interès públic, o la manca de la seva concreció suficient en l'acord que s'adopti, determina la disconformitat a dret de la mesura.
- Finalment en destaca que és una mesura cautelar, per tant lligada a la tramitació d'un altre procediment respecte del qual la mesura cautelar pretén assegurar l'eficàcia de la seva resolució final; aquest procediment serà el de modificació o revisió del POUM, que necessàriament l'acord del Govern de la Generalitat ha d'ordenar obrir; per tant, a nivell de teoria general, estaríem davant d'una de les mesures anomenades "actuacions previas" en l'art. 55 de la Llei 39/2015.

D.2. Competència:

La mesura cautelar serà acordada pel Govern de la Generalitat, a proposta del conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme, d'ofici o a iniciativa d'un altre conseller o consellera del Govern, un cop vist l'informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, i havent concedit audiència als ens locals interessats.

L'adopció de l'acord per un altra òrgan serà vici d'incompetència ².

D.3. Efectes:

Sobre l'eficàcia de la mesura cautelar, de la dicció literal de l'art. 63

¹ STSJ de les Illes Balears de 25-1-2002 (RJCA 2002, 367)

² STSJ de les Illes Balears de 3-12-2002 (RJCA 2002, 1064)

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

LUC se'n dedueixen uns efectes necessaris i uns efectes potestatus

- Necessaris: Es contempen necessàriament dos efectes, lligats a la dualitat del contingut objectiu de la mesura: es suspèn la vigència del POUM; i s'inicia el procediment per a la modificació o revisió del mateix.
- Potestatus: el Departament competent en matèria d'urbanisme pot dictar, en el termini de sis mesos, les normes de planejament que supleixin el POUM suspès fins que s'aprovi la seva modificació o revisió. Les citades normes de planejament podran regular el sòl urbanitzable sense pla parcial aprovat o en tramitació per a la implantació d'equipaments i serveis comunitaris. En aquest supòsit, les normes hauran de desenvolupar-se mitjançant pla especial.

D.4. Procediment:

Del procediment que contempla l'art. 63 de la LUC en destaquen els següents tràmits:

- Proposta: que la proposta tingui el seu origen en el conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme, a instàncies d'aquest conseller o bé a petició d'un altre conseller o consellera del Govern;
- Informes preceptius: informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya;
- audiència prèvia de tots els ens locals afectats;
- Resolució: Govern de la Generalitat (Consell Executiu)

E) PROGRAMA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA. 22, 101.1.b, 105 Reglament

E.1. Objecte:

El Programa de Participació ciutadana ve referit a la LUC únicament com un document que forma part de la Memòria del POUM (art. 59.3.a LUC); el RLUC en canvi conté una regulació més extensa: art. 22, 101.1.b i 105.

Es tracta d'un conjunt d'actuacions dirigides a fomentar i facilitar la participació pública, i a la formulació de suggeriments per part d'ells; la diferència principal entre aquest tràmit i el següent és que la documentació administrativa no es troba tan elaborada: l'Administració determina l'objectiu i els treballs del nou planejament i obra un tràmit de participació ciutadana, com fase prèvia a la informació pública (aquesta serà després de l'aprovació inicial): per difondre el contingut, establir canals de participació i rebre suggeriments.

La participació ciutadana pot fer-se en tres moments diferents:

- Abans de l'inici de l'expedient de formulació, modificació o

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

revisió del pla.

- Junt amb la tramitació d'un expedient d'avanç de planejament (això ho veurem al punt següent).
- O amb posterioritat a l'aprovació inicial de l'expedient de planejament, en que s'obre el tràmit d'informació pública.

En els dos primers cassos es parteix d'un document menys (primer cas) o més elaborat (segon cas) que estableix mesures i actuacions per tal facilitar la divulgació i la comprensió dels treballs de planejament, i la formulació d'al·legacions, suggeriments o propostes alternatives; i a partir d'aquest document es realitzen totes o algunes de les següents actuacions:

1r. Accions d'informació i comunicació, que poden comprendre la publicació i exposició al públic, la realització d'actes informatius, conferències, presentació d'estudis previs i altres instruments similars.

2n. Canals de participació, per recollir les seves opinions, així com per facilitar el debat i la presentació de propostes. Es poden incloure enquestes, entrevistes, debats en grup, tallers de propostes i similars.

3r. Sistema de recollida i anàlisi de les aportacions realitzades i la presentació de l'informe de resultats d'aquest procés.

E.2. Efectes:

La normativa contempla un cassos en que el programa de participació ciutadana necessàriament s'ha de tramitar; que queda restringit únicament als procediments de formulació (és a dir, primera redacció) o revisió (és a dir modificació substancial) del pla d'ordenació urbanística municipal; sent potestatiu en la resta d'expedients de planejament (començant pels de modificacions puntuals del POUM).

En els cassos en que és preceptiu, o quan no sent-ho l'administració decideix tramitar el programa, aquest es posa en pràctica abans d'iniciar el procediment de tramitació del nou expedient de planejament.

I en els cassos en que sent preceptiu s'omet tramitar el programa de participació ciutadana, existirà un vici de nul·litat La omissió determina nul·litat de ple dret; així ho considera la STS 2064/2017, de 21 de desembre (RJ 2017/5787) i la STSJ de Catalunya 4196 /2021, de 28 d'octubre ³.

³ Aquesta sentència incorpora consideracions interessants sobre la diferenciació entre participació pública en aquesta fase prèvia i la informació pública en el procediment de tramitació que se segueixi:

“La participación de los ciudadanos en la tramitación de los instrumentos de planeamiento no se puede confundir con el trámite de información pública previstos en la Ley de Urbanismo y en el Reglamento, como así resulta del artículo 21 de éste último, aprobado por Decreto 305/2006, de 18 de julio, y se ha declarado por el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 30 de septiembre de 2008, recurso número 5818/2004”

El resultat de la participació ciutadana no vincula mai a l'administració urbanística, la qual, en qualsevol cas, en la tramitació posterior del planejament, podrà acceptar o no els suggeriments expressats pels particular en l'execució del programa ⁴.

E.3. Procediment: es pot acordar prèviament o simultàniament a la publicació de l'avanç del pla. L'acord d'aprovació del programa de participació ciutadana es publica per edicte al diari o Butlletí Oficial. I un cop celebrats els actes del programa, s'incorporaran a l'expedient del planejament posterior que es tramiti.

F) SUBJECCIÓ A INFORMACIÓ PÚBLICA DE L'AVANÇ DE L'INSTRUMENT DE PLANEJAMENT: L'AVANÇ DEL PLA (106 Reglament)

F.1. Objecte:

La subjecció a informació pública dels avanços de planejament no ve regulat a la LUC); la regulació cal cercar-la al RLUC: art. 22, 101.c i 106.

També es tracta d'un conjunt d'actuacions dirigides a fomentar i facilitar la participació pública, i a la formulació de suggeriments per part d'ells a partir d'un document més elaborat (Avanç de planejament) que el contemplat al punt anterior.

Allò que ha de contenir l'Avanç del Planejament (a diferència del document que determina l'obertura del programa de participació ciutadana) és una regulació més precisa; en concret l'art. 106.2 del RLUC en determina el seu contingut preceptiu; a saber:

- a) Els objectius i els criteris generals del pla.
- b) Una síntesi de les alternatives considerades i dels objectius i criteris urbanístics, ambientals o socials que justifiquen l'elecció de la proposta bàsica sotmesa a informació pública.
- c) La descripció de les característiques bàsiques de la proposta

També incorpora comentaris d'interès sobre el caràcter inesmorable del defecte, i la conseqüència de nul·litat de ple dret que de la seva infracció se'n desprèn:

es insubsanable (no se subsana con el trámite de información pública que es distinto del de consulta ciudadana) generador de indefensión material, al no dar audiencia (en especial sobre su necesidad y oportunidad, objetivos a perseguir etc) a posibles interesados y afectados en la temática que nos ocupa, ya sea recabando la opinión de las personas físicas o jurídicas individuales o colectivas, o ya de las organizaciones, colectivos o asociaciones más representativas, en tanto que no olvidemos que se trata de una materia de gestión de asuntos públicos..

es un trámite básico, esencial, no prescindible -salvo de forma excepcional, por determinadas circunstancias que no acaecen en nuestro supuesto-, y de especial relevancia... Por tanto, la omisión del trámite del art 133 Ley 39/15 está generando un defecto sustancial constitutivo de nulidad de pleno derecho, trámite no subsanable"

⁴ per totes, STS de 19.6.1984 (RJ 1984, 4633).

d'ordenació.

d) Si l'instrument de planejament està sotmès a avaluació ambiental, un informe ambiental preliminar.

F.2. Efectes:

La normativa contempla un cas en que la informació pública d'un avanç de planejament necessàriament s'ha de tramitar; que queda restringit únicament als procediments de formulació (és a dir, primera redacció) o revisió (és a dir modificació substancial) del pla d'ordenació urbanística municipal (art. 106.4 RLUC); sent potestatiu en la resta d'expedients de planejament (començant pels de modificacions puntuals del POUM).

El resultat de la informació pública de l'Avanç no vincula mai a l'administració urbanística, la qual ve vinculada a analitzar les al·legacions i suggeriments, amb l'objecte de confirmar o rectificar els criteris i solucions generals del planejament; però, en qualsevol cas, en la tramitació posterior del planejament, actuarà amb criteris de discrecionalitat, sense vinculació a les al·legacions o suggeriments formulats (art. 106.3 RLUC).

F.3. Procediment: prèviament a l'aprovació inicial del pla; la participació ciutadana pot ser prèvia a la informació pública de l'avanç de pla; o simultània (arts. 22.2.a en relació a art. 105.2 RLUC). Per tant, si es fa programa de participació ciutadana, caldrà fer posteriorment una informació pública sobre l'avanç de pla si era preceptiu (formulació i revisió de POUM); però es pot anar directament a la informació pública sobre l'avanç de pla perquè aquest inclourà de forma suficient el programa de participació ciutadana

2.2. La Formulació del planejament

A) CONSIDERACIONS GENERALS

S'entén per formulació del planejament la confecció material del document o documents necessaris per iniciar el procediment per a la seva tramitació.

Tres consideracions generals poden realitzar-se sobre la formulació, en concret sobre:

a) la formulació pot ser pública o privada; en el primer cas, la formulació la es realitza per l'Administració; en el segon cas, es realitza pels promotors del Pla;

b) si la formulació es realitza per l'Administració, es pot fer directament o amb contractació externa a través de la legislació general de contractació pública;

c) en qualsevol cas, l'autoria material serà d'un conjunt multidisciplinari

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

de tècnics i facultatius, que fan la confecció material del document; en aquest mateix sentit ens remetem a les ja antigues SsTS de 24-5-1984 (RJ 1984, 4601), i dues de 7-10-1985 (RJ 1985, 5298) i (RJ 1985, 5299).

La STSJ de Catalunya de 26-6-2008 (JUR 2008, 316605), ratifica aquesta doctrina, resolent:

“La jurisprudència (STS 25-1-06) és rotunda en rebutjar el monopoli competencial a favor d'una específica professió tècnica, reconeixent la possible competència a tot títol facultatiu legalment reconegut com a tal, sempre que integri un nivell de coneixements tècnics corresponent a la naturalesa i envergadura dels projectes realitzats sobre la matèria referent a la seva especialitat, depenent la competència de cada ram professional de la capacitat tècnica real conforme als estudis emanats de la seva titulació per a l'acompliment de les funcions pròpies de la mateixa, qüestió normalment difícil de precisar, al no existir criteris legals clarament establerts que permetin delimitar amb precisió la línia divisòria dels respectius camps competencials, que per això no pot ser una altra, tan inconcreta com a indeterminada de manera general, que la relativa a la importància i envergadura de l'actuació a realitzar.”

B) ESQUEMA SOBRE LA FORMULACIÓ DEL PLANEJAMENT

	Formulació
Plans Directors Urbanístics Art 76 LUC	Entitats i organismes que determini CTC, amb participació dels Ajuntaments afectats. AMB, en cassos que afecti a les seves competències
Plans d'Ordenació Urbanística Municipal Art. 76 LUC	Ajuntaments Si el Pla no es redacta en el termini, el Conseller o consellera pot disposar que ho faci la DG corresponent.
Plans d'Ordenació Urbanística plurimunicipal Art. 77.2 LUC	La formulació és competència dels Ajuntaments afectats, si hi ha acord unànim, o de l'òrgan que indiqui l'acord del Govern de la Generalitat en cas contrari
Programes d'Actuació Urbanística Municipal i plurimunicipal Art. 76.2 i 77.5 LUC	Ajuntaments Consell Comarcal
Normes de Planejament Urbanístic Art. 76.3 LUC	Direcció General competent en matèria d'urbanisme, d'ofici o a instància municipal.
Plans Parcial Urbanístics Plans Especials Urbanístics Plans de Millora Urbana	Ens locals, entitats urbanístiques especials o els altres òrgans competents sobre urbanisme, segons correspongui. Sens perjudici de la iniciativa privada. Si el Pla no es redacta en el termini, el Conseller o consellera pot disposar que ho faci la DG competent.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Arts 78 i 82 LUC	En qualsevol cas, els Ajuntaments i els altres òrgans competents poden encomanar la Formulació a l'òrgan autonòmic corresponent.
Plans Especials Urbanístics Autònoms Art. 78.2 LUC	Administració que tingui al seu càrrec l'execució directa de les obres o als elements determinants del desenvolupament urbà; o particulars si es tracte d'infraestructures de titularitat privada.
Plans Parciais Urbanístics de Delimitació Arts. 75 i 78 LUC	Ídem Plans Parciais.

C. FORMULACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS 76.1 LUC 107 Reglament

La formulació dels Plans Directors Urbanístics s'entén reservada a la iniciativa pública (per ser considerat planejament general: art. 107.2 del Reglament). Això no obstant, i precisament pel seu caràcter de planejament general, la LUC reconeix el dret de la iniciativa privada de formular propostes de PDU; en el qual cas la Comissió territorial d'urbanisme competent decidirà en tres mesos si assumeix la proposta i inicia d'ofici la tramitació, entenent-se silenci negatiu a manca de pronunciament exprés (art. 83.4 LUC).

Podem distingir la regla general per diferenciar-la d'una especialitat.

La regla general diu que la competència per a la formulació dels plans directors urbanístics recau en les entitats i organismes que determini la Comissió de Territori de Catalunya, amb la participació dels ajuntaments afectats (art. 76.1 LUC).

I com a especialitat mereix comentari el PDU que tinguin pe objecte interessos que afectin l'àmbit metropolità; en el qual cas es contempla que la formulació és competència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (si be es regulen diferents cassos, amb participació d'altres entitats: el PDU de sectors d'interès supramunicipal metropolità a art. 157.bis.4; el PDU Metropolità a la Disposició Addicional 23ena; els PDUs d'interès suprametropolità a la Disposició Addicional 24ena de la LUC; i els PDUs d'àmbit metropolità a la Disposició Transitòria quarta de la LUC, tots els preceptes segons redacció donada per la Llei 2/2021); la nova redacció dels preceptes és conseqüència de la sentència del TSJ de Catalunya d'11 de novembre de 2020, que anul·la el PDU Gran Via-Llobregat (que planificava la cobertura del tram final de la Gran Via i una gran transformació urbanística que significava una inversió pública de 114,83 milions d'euros y l'ordenació de nous edificis amb 26 nous gratacels i una gran àrea comercial) per entendre que la competència per a la seva formulació i tramitació és de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (segons les competències que li atorga la llei 31/2010, de 3 d'agost, que regula el Pla Director Urbanístic Metropolità en els seus arts 21 i següents, assumint l'AMB en el procediment de formulació i tramitació les competències de l'art. 25:

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

a l'AMB li correspon la iniciativa, la formulació, l'aprovació inicial i la provisional); considera la sentència, en mèrits a tals preceptes, que:

“tendría que ser el Área metropolitana de Barcelona (AMB) -que está elaborando el PDU Metropolitano- y no Territori quien dibuje la gran Barcelona del futuro. De hecho, el planeamiento que proyecta el Área está destinado a sustituir el antiguo Plan General Metropolitano (PGM). Y añade que el hecho que el plan contemple "sinergias y efectos coordinados con infraestructuras sanitarias o de transporte de alcance suprametropolitano" no justifica la anulación de competencias urbanísticas del AMB”

D.- LA FORMULACIÓ DELS PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL: 76.2, 82, 101.3 LUC 107 Reglament

D.1. Iniciativa pública:

La seva formulació s'entén reservada a la iniciativa pública (per ser planejament general: art. 76.2 i 101.3 LUC i 107.2 del Reglament).

L'Administració competent per a la formulació dels plans d'ordenació urbanística municipal és l'Ajuntament.

D.2. El limitat paper d'iniciativa privada:

Els particulars poden iniciar la tramitació en cassos de modificacions puntuals del planejament general (no de formulació primer que afecti a tot el municipi, ni tampoc en cassos de revisió) si l'ajuntament assumeix expressament la iniciativa de la proposta. Si en el termini de dos mesos des de la presentació de la proposta, l'ajuntament no notifica la resolució adoptada al respecte, s'entén que l'ajuntament no assumeix la iniciativa (art. 101.3 LUC).

D.3. El termini per a la formulació i conseqüències de l'incompliment:

El termini per a la formulació del POUM podrà ser fixat bé pel planejament territorial, bé pel pla director o bé, en defecte d'aquest, pel conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme.

I en cas d'incompliment del termini:

- en primer lloc, el conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme realitzarà un requeriment a l'òrgan competent, advertint de l'incompliment.
- en el cas que no s'atengui al requeriment per l'òrgan competent, el conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme podrà disposar la seva redacció per la Direcció General d'Urbanisme.

E) FORMULACIÓ PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA PLURIMUNICIPALS: 77 LUC, 107

i 108 Reglament

El POUM plurimunicipal, que com a tal afecta a diferents municipis, serà formulat per ens diferents segons els tres cassos en que procedeix la tramitació d'aquest planejament general plurimunicipal: se:

- Quan el POUM plurimunicipal està previst al planejament territorial o als plans directors urbanístics, seran aquests plans els que concretin a qui compet la seva formulació;
- Quan el POUM plurimunicipal s'origina per acord unànim dels Ajuntaments afectats (en el qual cas s'exigeix que es justifiqui la procedència de l'àmbit territorial del pla sobre la base de les circumstàncies urbanístiques concurrents) els Ajuntaments faran la formulació del planejament.
- Quan el POUM plurimunicipal es tramita, en altra cas, per decisió imposada pel Govern de la Generalitat, a falta de l'acord unànim dels Ajuntaments afectats, la formulació serà realitzada per l'òrgan que l'acord determini, amb participació dels Ajuntaments afectats. La Generalitat pot imposar la tramitació d'un POUM plurimunicipal seguint el següent procediment:
 - a. informe previ de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya;
 - b. pronunciament favorable de dues terceres parts dels municipis afectats (si representen a la majoria de la població) o per la majoria de municipis afectats (si representen a dues terceres parts de la població). El termini del que disposen els municipis per comunicar el seu pronunciament al Govern és de dos mesos, regint, en cas contrari, el silenci administratiu amb efectes positius.
 - c. Acord del Govern de la Comunitat imposant la formulació del POUM, que determinarà a més la proporció en que cada Ajuntament ha de participar en les despeses originades en la seva tramitació.

F) FORMULACIÓ DE PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPALS I PLURIMUNICIPALS 76.2 77.5 LUC

La competència per a la formulació dels programes d'actuació urbanística municipal recau als Ajuntaments.

Es preveu la possibilitat que diversos Ajuntaments d'una mateixa Comarca decideixin sobre la formulació de programes d'actuació urbanística que afecti a tota la Comarca o part d'ella. En aquests supòsits es requereix acord redactat pels Ajuntaments afectats amb el següent contingut:

- a. concreció de l'organisme que redactarà el programa;
- b. determinació de la participació proporcional en les despeses pels Ajuntaments.

I en tals cassos de PAUM plurimunicipal, els Ajuntaments afectats adopten

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'acord de formulació del PAUM plurimunicipal; actuant a partir de tal acord l'ens comarcal, que formularà i tramitarà l'instrument amb audiència a cadascun dels Ajuntaments.

G) FORMULACIÓ DE NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 76.3 LUC

La competència per a la formulació de les normes de planejament urbanístic resideix en la Direcció general competent en matèria d'urbanisme, que podrà realitzar-ho d'ofici o a instàncies dels Ajuntaments.

H) FORMULACIÓ DE PLANEJAMENT DERIVAT 78, 82 LUC

La competència per a la formulació de planejament urbanístic derivat (excepte els PE Autònoms) pot recaure:

- en els ens locals;
- en les entitats urbanístiques especials;
- en altres òrgans competents en matèria d'urbanisme;
- en la iniciativa privada.

Respecte dels Plans Parcial de Delimitació, la competència per a la formulació és de les mateixes entitats; però cal tenir en compte allò establert en l'art. 75 sobre la consulta prèvia a la delimitació de sòl urbanitzable, que té efectes administratius interns.

Respecte dels PE Autònoms, la competència per a la seva formulació recau en l'Administració que tingui a càrrec l'execució directa de les obres corresponents a les infraestructures que ordenen; o al particular si versa sobre infraestructures de titularitat privada.

Quan als terminis per a la formulació del planejament derivat necessari pel desenvolupament del sòl (plans parcials urbanístics o de plans de millora urbana referits a sectors delimitats prèviament), serà el que vingui determinat pel planejament general.

L'incompliment dels terminis legalment establert legitimarà al conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme perquè faci un requeriment a l'òrgan competent instant-li a la formulació pertinent. En el cas que no s'atengui al requeriment per l'òrgan competent, el conseller o consellera de competent en matèria d'urbanisme podrà disposar la seva redacció per la Direcció general d'Urbanisme.

2.3. Tramitació del planejament urbanístic: aprovacions inicial i provisional, informació pública i informes

A) ESQUEMA SOBRE LA TRAMITACIÓ I APROVACIÓ DEFINITIVA DEL PLANEJAMENT

	Tramitació
--	------------

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Plans Directors Urbanístics Art. 83 LUC	CTU: Aprovació inicial i provisional: Conseller o consellera : Aprovació inicial i definitiva, quan el pla afecti més d'una CTU. AMB, en cassos que afecti a les seves competències.
Plans d'Ordenació Urbanística plurimunicipal Art. 85.2 LUC	Aprovació inicial i provisional: El Consell Comarcal corresponent, si tots els municipis afectats pel pla queden inclosos en l'àmbit territorial d'una mateixa comarca; la Comissió Territorial d'urbanisme corresponent, si l'àmbit territorial del pla abasta més d'una comarca; i el director o directora general d'Urbanisme, si l'àmbit territorial del pla afecta més d'una comissió i més d'una comarca.
POUM Municipal Art. 85 LUC	Ajuntaments: Aprovació inicial i provisional. Audiència als Ajuntaments confrontants. Si un Pla d'Ordenació Urbanística Municipal no és tramitat per l'Ajuntament afectat, se li ha de donar audiència.
Programes d'Actuació Urbanística Municipal Art. 60.12	Ajuntament
PAUM plurimunicipal Art. 77.5 i 77.7 LUC	Consell Comarcal
Normes de Planejament Urbanístic Art. 84 LUC	Aprovació inicial i provisional: CTU, d'ofici o a proposta dels ens locals; Aprovació inicial Conseller o consellera , quan l'àmbit territorial de les normes afecti més d'una CTU.
Plans Parcial Urbanístics Plans Especials Urbanístics Plans de Millora Urbana Art. 85 (apartats 1, 3 i ss); art. 86 LUC	Aprovació inicial i provisional: Si afecta a un sol municipi, la competència és de l'Ajuntament afectat; si afecta a més d'un municipi, al Consell comarcal (si tots els Ajuntaments pertanyen a una comarca), a la Comissió d'Urbanisme (si l'àmbit del planejament abasta més d'una comarca) o al DG d'Urbanisme (si abasten territori de més d'una Comissió).
Plans Parcial Urbanístics de Delimitació Art. 86 LUC	Mateixos tràmits que per als Plans d'Ordenació Urbanística Municipal, excepte audiència als Ajuntaments confrontants.
Plans Especials Urbanístics (de desenvolupament i Autònoms) Art. 85.3 LUC	Si tenen per objecte la implantació de sistemes supramunicipals: Aprovació inicial i provisional correspon a l'Administració que els ha redactat, si té atribuïdes competències urbanístiques de tramitació o aprovació dels plans. Altrament, la competència correspon a la CTU o al Conseller o consellera (quan el Pla afecta més d'una CTU).

B) LA INTERVENCIÓ D'ÒRGANS DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA EN EL PROCEDIMENT DE TRAMITACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Com veiem al quadre, en la tramitació del planejament hi intervenen determinats òrgans autonòmics, bé per realitzar informes, be per fer-ne les aprovacions de tramitació o les aprovacions definitives:

- Les Comissions Territorials (o subcomissions) d'Urbanisme (CTU); són òrgans perifèrics de la CA de Catalunya; en l'actualitat n'existeixen 11: la de l'àmbit metropolità de Barcelona; la de l'Arc Metropolità de Barcelona; la de la Catalunya Central; la de Girona; la de Lleida; la de Tarragona; la de les Terres de l'Ebre; la de l'Aran; la de l'Alt Pirineu; la del Penedès; i la Subcomissió d'Urbanisme del Municipi de Barcelona
- La Comissió d'Urbanisme de Catalunya (és òrgan autonòmic central amb competències en matèria urbanística); la Llei 5/2020, de 29 d'abril canvia el nom d'aquest òrgan, i el substitueix pel de Comissió de Territori de Catalunya (CTC) a la qual li atorga competències que abans estaven atribuïdes a la Conselleria.
- La Direcció General competent en matèria d'urbanisme (avui, la Direcció General d'Urbanisme) (és òrgan autonòmic central amb competències en matèria urbanística).
- La Conselleria competent en matèria d'urbanisme (avui, Conselleria de Territori i Sostenibilitat) (és òrgan autonòmic central amb competències en matèria urbanística).

Pot veure's informació electrònica d'aquests òrgans ⁵.

C.- PROCEDIMENT GENERAL PER A LA TRAMITACIÓ DE PLANEJAMENT:

El procediment general de tramitació dels diferents instruments de planejament, que comença després dels actes previs i preparatoris que s'hagin pogut tramitar (en ocasions preceptivament com hem vist) en cada cas, passa en essència per quatre fases: l'aprovació inicial; la informació pública; la sol·licitud d'informe als organismes afectats; i l'aprovació provisional. Farem primer de tot un tractament general d'aquestes diferents fases, i de les qüestions associades a cadascuna d'elles.

C.1. L'aprovació inicial:

Un cop s'ha efectuat la formulació del planejament, és a dir, la seva confecció material, l'òrgan competent en cada cas (diferent en funció del tipus de pla que contemplem), adoptarà l'acord d'aprovació inicial.

Com especialitat referent al planejament municipal, el POUM (i les seves

⁵

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/urbanisme/comissions_durbanisme/comissions_durbanisme/

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

revisions o modificacions) ha de ser aprovat inicialment pel Ple de l'Ajuntament (art. 22 LBRL); en les demés figures de planejament les regles de distribució de competències poden atribuir la mateixa a qualsevol òrgan, fins i tot a l'Alcaldia (Sentència del TSJ d'Aragò num. 491/2020, de 16 desembre (JUR 2021\25859)).

Ja hem examinat anteriorment que aquest acord d'aprovació inicial incorpora ope legis l'efecte de suspensió de llicències, en l'abast i extensió que hem comentat.

Segons reiterada jurisprudència l'aprovació inicial té la naturalesa d'acte de tràmit (STSJ de Catalunya de 15-5-2004 (JUR 2004, 40212)). No obstant això, convé recordar que la jurisprudència del Tribunal Suprem assenyala que excepcionalment és autoritzable la impugnació dels actes intermedis del planejament quan acorden suspensió de llicències o tramitacions, o quan l'acord implica una impossibilitat física o jurídica de dur a terme el planejament projectat com succeirà quan en planejament d'iniciativa privada es denegui o condicioni l'aprovació inicial (STS de 19-10-1993 [RJ 1993, 7367]).

Per tant quan l'acord a adoptar negui o condicioni l'aprovació inicial, o en tot cas en allò referent a la suspensió preceptiva de tramitació d'expedients urbanístics, sí serà possible la interposició de recurs.

C.2.- informació pública:

Feta l'aprovació inicial, s'obre l'expedient a informació pública per un termini d'un mes; aquest termini és de 45 dies per a la documentació ambiental, en els cassos en que s'incorpori a l'aprovació inicial del planejament.

Els edictes s'han de publicar en el diari oficial o butlletí oficial que correspongui i en dos dels diaris de premsa periòdica de més divulgació en l'àmbit municipal o supramunicipal al que es refereixi el projecte en tramitació.

Alguna jurisprudència considera irrellevant si s'ha fet publicació en un sol diari o que no sigui el de major divulgació, per entendre que aquesta omissió o defecte no produeix indefensió ⁶.

Durant aquest període d'informació pública l'expedient estarà a disposició dels administrats (físicament i electrònicament) per tal que puguin examinar el seu contingut i presentar les alegacions i propostes o suggeriments que creguin convenient.

C.3.- sol·licitud d' informe als organismes afectats

⁶ STSJ d'Andalusia de 5-6-2000 [RJCA 2000, 1405]

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

En paral·lel a l'inici del període d'informació pública, l'ens encarregat de la tramitació demana informe als organismes afectats per raó de les seves competències sectorials. Seran els organismes afectats (DA 11ena.2 LUC), els competents per vetllar per l'adequació de l'instrument a la seva legislació sectorial. I s'hauran d'emetre en el termini d'un mes des que siguin requerits.

Els informes tenen caràcter preceptiu i, en el seu cas vinculant, quan l'ordenament jurídic o el planejament superior estableixi aquest caràcter.

La relació d'informes amb caràcter preceptiu ve de normativa o de planejament superior. I la llista d'aquests informes de caràcter preceptiu és extraordinàriament extensa; tant respecte del planejament general ⁷ com en planejament derivat ⁸.

Quines conseqüències tindrà si un planejament es tramita sense haver demanat un informe preceptiu? O quines conseqüències tindrà si s'aprova el planejament en contra d'un informe vinculant?

Segons la jurisprudència, podem examinar diferents supòsits

i) s'aprova el planejament sense haver demanat un informe preceptiu o vinculant: en aquest cas existeix abundant jurisprudència que analitza la invalidesa del planejament que es tramita sense informes preceptius si aquest informe estava destinat a produir efectes significatius en el seu contingut ⁹.

ii) s'aprova el planejament en contra d'un informe vinculant: en aquest cas caldrà fer una anàlisi acurada sobre si existeix realment la vinculació

⁷ Relacionats a la següent url

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/tramitacio_plans_urbanistics/informes_sectorials/

⁸ Relacionats a la següent url

http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/planejament_derivat/tramitacio/informes_sectorials/

⁹ Per exemple, necessitat d'estudi arqueològic quan es planifiqui sobre llocs que, malgrat no haver estat declarats d'interès nacional, existeixin evidències materials, per antecedents històrics o per altres indicis, sobre presumpció de restes arqueològiques o paleontològiques (art. 49 Llei del Patrimoni Cultural Català): SS TSJ de Catalunya núm. 802/2015 de 16 de novembre (JUR 2016\1146); núm. 772/2015, de 2 de novembre (JUR 2016\1144); encara que art. 49 de la LPCC només demana un estudi d'incidència sobre restes arqueològiques al realitzar obres en espais de protecció arqueològica.

Un altre exemple és la STS núm. 1402/2020, de 26 d'octubre (RJ 2020\4222), que confirma la STSJ Catalunya de 13 de febrer de 2018 (JUR 2020, 42054), que anul·la un planejament general (POUM de Tarragona) per manca d'informe previ de l'autoritat estatal competent en matèria de planificació d'hidrocarburs, informe que entén preceptius en base a la DA 2ª, apartat 4t de la Llei 13/2003, donat que el pla ordenava i regulava terrenys que estan ocupats per unes instal·lacions d'emmagatzematge i distribució a l'engròs d'hidrocarburs líquids situats molt a prop de centre de la ciutat i de zones residencials.

expressament determinada en normativa o planejament superior; però això no és suficient: quan clarament vingui determinada aquesta vinculació, caldrà analitzar si el contingut de l'informe ve emparat per la competència de l'òrgan informant; en altres paraules, la vinculació vindrà delimitada a l'existència d'una competència pròpia de l'òrgan informant en exercici de la seva potestat administrativa i no jurisdiccional; en aquest sentit és d'interès la Sentència del TSJ de la C. Valenciana núm. 686/2019, de 30 de desembre (JUR 2020\70472) que considera no determinant d'invalidesa el no seguir informes de l'autoritat de costes (malgrat ser informe preceptiu i vinculant segons arts 112 i 117 de la Llei de Costes), per entendre que en l'informe examinat, que no es respectava al planejament impugnat, l'òrgan informant no exercia competències estatals i, a més, el respecte i compliment de les restriccions de les servituds costaneres és qüestió dels tribunals de justícia i no és competència administrativa.¹⁰

iii) En els dos cassos precedents (prescindir d'un informe preceptiu transcendent, o anar en contra d'un informe vinculant que es pronunciï sobre competències de l'organisme informant) el planejament serà invàlid, afectat de nul·litat de ple dret, que afecta a la totalitat del planejament i que no admet ni conservació de parts del pla o del procediment, ni esmena posterior amb l'emissió del corresponent informe; excepció feta que el defecte afecti exclusivament a un determinat àmbit territorial o al voltant d'unes determinacions específiques i concretes i per tant sense rellevància en el restant àmbit o en les restants determinacions (STS 569/2020, de 27 de maig RJ 2020/17179 i 27 de maig de 2020 JUR 2020\169843; aquesta darrera que desestima recurs de cassació contra sentència TSJ de Canàries num. 117/2018, de 14 de maig JUR 2018\269261¹¹).

iv) Es demana informe (sigui preceptiu o vinculant) durant la instrucció del planejament, però passa determinat termini i no es rep; en aquests cassos afloren preguntes elementals: quin és el termini per a l'emissió dels informes? Pot continuar el procediment si no es reben? Fins i tot en cassos d'informes preceptius i vinculants?

Per respondre a aquestes qüestions creiem que caldria aplicar les regles potestatives d'art. 80.3 de la Llei 39/2015 (anterior art. 83.3 Llei 30/1992): l'autoritat instructora pot decidir suspendre el procediment, o pot decidir la seva continuació (decisió discrecional, no arbitrària), en

¹⁰ La sentència del TS num. 422/2020, de 18 maig (RJ 2020\1253) declara, en canvi, la nul·litat d'un planejament en que no respectava l'informe vinculant de l'autoritat competent en matèria de carreteres, ja que l'informe es va realitzar dins l'àmbit de les seves competències i en tal cas tenia evidentment caràcter vinculant.

¹¹ Analitza un cas en que s'havia fet aprovació del planejament prescindint de l'informe preceptiu i vinculant de l'Administració General de l'Estat exigint per art. 117.2 de la Llei de Costes; i les sentències consideren que la nul·litat no afecta la totalitat del Pla General impugnat, sinó tan sols a la part que incideix sobre el domini públic marítim terrestre i les seves zones de servitud; per tant es declara la invalidesa només d'aquesta part del planejament i es retrotrauen actuacions per tal que se sol·liciti i emeti l'informe omès.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

qualsevol cas (tant informes potestatsius, com en informes preceptius, com en informes vinculants).

Respecte dels informes que en la tramitació del planejament han d'emetre òrgans estatals, la DA 2^a apartat 4 de la Llei 13/2003 (en la redacció donada pel Decret Llei 36/2020, de 30 de desembre) conté previsions específiques:

- es precisa que el termini per a l'emissió dels informes serà de tres mesos.
- el transcurs del termini permet entendre l'existència d'informe favorable, salvat que afecti al domini públic de l'Estat o serveis públics de titularitat estatal), sent possible aleshores la continuació del procediment;
- si l'òrgan urbanístic que tramita i aprova el procediment no disposa d'elements suficients per adoptar la decisió per la manca de l'emissió de l'informe, podrà requerir al superior jeràrquic d'aquell que tenia que emetre'l perquè en el termini de 10 dies ordeni al responsable l'emissió de l'informe; si el planejament és de promoció privada, el promotor podrà exercitar l'acció de l'art. 29 de la LJ per obligar a l'emissió de l'informe.

Aquestes previsions que es contemplen respecte dels informes d'organismes estatals entenem que podrien generalitzar-se en tots els cassos.

C.4.- aprovació provisional.

Seguidament, l'autoritat encarregada de la tramitació adopta l'acord d'aprovació provisional, tot analitzant les al·legacions i suggeriments presentats i els informes rebuts; i a la vista de tot això aprova un document de planejament amb les modificacions que cregui procedents.

La doctrina és unànime a l'hora de qualificar l'aprovació provisional com un acte de tràmit; per tant, no admet recurs (salvat igualment que es tracti d'un acte qualificat perquè decideixi directament o indirecte o determini la impossibilitat de continuació; que es produirà quan es denegui o condicioni l'aprovació provisional en el qual cas el promotor del planejament podrà interposar recursos).

Existeix una regla bàsica en aquest moment, que la doctrina fins i tot arrela en preceptes constitucionals: si en l'aprovació provisional s'introdueixen modificacions substancials cal retrotraure el procediment al moment posterior a l'aprovació inicial i, per tant, efectuar un nou tràmit d'informació pública. El dret de participació ciutadana en la tramitació del planejament, reconegut a l'art. 4.2.c de la LSEst 2015, exigeix que en tals cassos, en que la proposta queda clarament alterada, es torni a comptar amb la intervenció del ciutadà.

La regulació pormenoritzada d'aquest efecte de retroacció del procediment

es pot trobar a l'art. 112 del RLUC. I defineix el concepte de modificació substancial de forma diferent segons estem en presència de planejament general o derivat:

- en planejament general, es considera modificació substancial l'adopció de nous criteris respecte a l'estructura general o al model d'ordenació del territori (no una simple canvi de sistemes generals que no respongui a nous criteris de la planificació); i l'adopció de nous criteris respecte a la classificació del sòl (no un simple canvi de classificació de sòl que no respongui a l'adopció de nous criteris).

- en el planejament derivat, es considera modificació substancial aquella que dona lloc a un model d'ordenació diferent respecte a l'emplaçament dins l'àmbit de les zones i sistemes urbanístics.

La doctrina considera que "modificació substancial" és un concepte jurídic indeterminat ¹², i per tant el contingut de l'art 112 és simplement il·lustratiu.

La jurisprudència considera que l'efecte de retroacció d'actuacions per a la introducció de modificacions substancials es produeix quan aquestes s'introdueixen en qualsevol moment posterior al tràmit d'informació pública; sigui en tràmit d'aprovació provisional, sigui en tràmit d'aprovació definitiva, sigui en tràmit d'aprovació de text refós.... Si amb posterioritat a finir el tràmit d'informació pública apareixen modificacions que en conjunt es poden qualificar de substancials (encara que individualment considerades no ho siguin) cal exigir la retroacció a una nova informació pública. ¹³

C.5.- Altres qüestions referents a la tramitació del procediment:

Creiem d'interès apuntar algunes qüestions que fan referència a la tramitació del procediment per a l'aprovació del planejament; a saber:

- Invalidesa segona aprovació provisional: un cop realitzada l'aprovació provisional, l'òrgan que l'ha realitzada perd la competència (salvant la retroacció d'actuacions si s'introdueixen modificacions substancials), que passa a l'autoritat competent per a fer l'aprovació definitiva, i no es pot realitzar una segona aprovació provisional del instrument urbanístic; en aquest sentit es pronuncia la sentència del TS de 15 de desembre de 2009 (RJ 2010/2273).

¹² Com afirma la sentència del TSJ País Basc núm. 562/2001 de 14 mayo. RJCA 2001\1485

¹³ Referirem a tal d'exemple alguna jurisprudència sobre modificacions essencials posteriors a la informació pública: Sentències TSJ de Catalunya núm. 711/2009, de 17 de juliol (JUR 2009, 425303), núm. 748/2009, de 24 de juliol (JUR 2009, 472024) o núm. 212/2018 de 13 de març (RJCA 2018\1149); i Sentència TS de 19 desembre de 2013 (RJ 2014\12)

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- La invalidesa per defecte de procediment requereix d'indefensió: els defectes de procediment comportaran l'anul·lació del pla si provoquen indefensió o si tenen entitat substancial ¹⁴.

- En el procediment de tramitació del planejament no opera la caducitat per inactivitat administrativa (art. 25.1.b Llei 39/2015); la jurisprudència ha arribat a aquesta conclusió perquè: si estem en procediments iniciats d'ofici, la caducitat de l'art. 25.1.b de la Llei 39/2015 està pensada per procediments d'elaboració d'actes administratius i no de disposicions de caràcter general, i, a més, mai podem afirmar que el planejament es limita a provocar efectes desfavorables als interessats ja que en totes les ocasions existiran persones perjudicades i altres afavorides (Sentència TS de 8 de març de 2012, RJ 2012/5385); i si estem en planejament que es tramita a instància de part (possible només en expedients de planejament derivat) no opera la caducitat en cap cas, ni en el cas d'expedients per a l'aprovació d'actes que no siguin disposicions, sinó que operarà tal vegada el silenci ¹⁵.

D) SOBRE LA TRAMITACIÓ DE LA DOCUMENTACIÓ AMBIENTAL

Explicarem aquí la tramitació de la documentació ambiental, del contingut de la qual hem parlat anteriorment.

Regulació: descrita en tema anterior, al parlar del contingut i característiques de la documentació ambiental.

D.1. El Procediment d'avaluació ambiental estratègica ordinari

D.1.1. En el procediment ordinari s'elaboren els següents documents

- ISAP (informe de sostenibilitat ambiental preliminar), (EAE estudi ambiental estratègic preliminar en terminologia de la Llei 21/2013) l'elabora el promotor del pla i amb el següent contingut:

o Els objectius principals i l'abast del pla o programa, el marc normatiu en què es desenvolupa, la vigència proposada, les relacions amb altres plans o programes i els instruments que ho desenvoluparan.

¹⁴ Així, per exemple:

- La STSJ de Catalunya de 31-3-2001 (RJCA 2001, 1396) declara la nul·litat d'un pla director de coordinació que va ser aprovat malgrat l'existència d'informes mediambientals en contrari.

- La STSJ de Catalunya d'1-10-2008 (JUR 2009, 80607) conclou que no és nul un planejament general impugnat en la tramitació del qual no s'havia emès un informe preceptiu. Argumenta la Sala que l'informe omès no era vinculant i que, per això, la seva falta o manca no és motiu de nul·litat.

- El defecte de forma produirà o no la invalidesa segons l'entitat i indefensió (per totes STS de 31-12-1985 [RJ 1985, 6553]).

¹⁵ En el mateix sentit trobem resolucions de la jurisprudència territorial, com la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Navarra núm. 233/2018, de 27 de juny (JUR 2018\325697)

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- o La descripció dels aspectes rellevants de la situació actual del medi ambient, així com la seva probable evolució en el cas que no sigui aplicable el pla o programa.
 - o Les característiques ambientals de les zones que poden veure's afectades de forma significativa.
 - o Tot problema ambiental existent que es consideri transcendent per al pla o programa.
 - o Els objectius de protecció ambiental fixats en l'àmbit internacional, comunitari europeu, estatal, català o local que tinguin relació amb el pla o programa, inclosos els objectius de qualitat paisatgística que siguin aplicables d'acord amb els catàlegs i les directrius del paisatge.
 - o Els criteris i objectius ambientals proposats per elaborar el pla o programa, que han d'exposar-se de forma jerarquizada en funció de la importància relativa que tenen, i que, en la mesura possible, han d'anar acompanyats d'indicadors que permetin verificar el seu compliment.
 - o Si l'estadi d'elaboració en què es troba el pla o programa ho permet, la descripció i avaluació de les alternatives seleccionades.
 - o La informació addicional que es consideri raonablement necessària per assegurar la qualitat de l'informe.
- Document de referència o document d'abast de l'estudi ambiental estratègic (en terminologia de la Llei 21/2013) elaborat per l'Administració ambiental en la tramitació de l'ISAP, després d'haver efectuat les consultes necessàries.
- ISA (Informe de sostenibilitat ambiental) o EAE (Estudi Ambiental Estratègic en terminologia de la Llei 21/2013), que elabora el promotor en base a un document de referència, i que conté:
- o objectius i requeriments ambientals per al pla o el programa.
 - o La identificació, descripció i avaluació de les alternatives raonables, tècnica i ambientalment viables, que tinguin en compte l'objectiu i l'àmbit d'aplicació geogràfic del pla o programa, així com els probables efectes significatius sobre el medi ambient que derivin de l'aplicació de l'alternativa triada.
 - o La informació suficient sobre els aspectes ambientals i la informació que es consideri raonablement necessària per assegurar la qualitat de l'informe, tenint en compte els coneixements i mètodes d'avaluació existents, el contingut i el grau d'especificació del pla o programa i la fase del procés de decisió en què es trobi.
 - o Justificar la incorporació en el pla o programa dels objectius i els criteris ambientals adoptats d'acord amb el document de referència.
 - o En els supòsits de jerarquia de plans, l'informe de sostenibilitat ambiental de cada pla ha de contenir la informació pertinent per realitzar l'avaluació ambiental que sigui més adequada, atenent al que es decideixi en cadascun dels nivells, amb l'objectiu d'evitar la seva repetició.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- MA (Memòria Ambiental) o DAE (Document ambiental estratègic en denominació de la Llei 21/2013): la fa el promotor, amb l'acord de l'òrgan ambiental. Ha de valorar la integració dels aspectes ambientals en la proposta de pla o programa, o de modificació, i ha de contenir un esment específic de com s'han incorporat les determinacions del document de referència, de l'anàlisi de l'informe de sostenibilitat ambiental del pla o programa i de com s'ha tingut en compte el resultat de les consultes i de la informació pública. La memòria ambiental ha de contenir, a més de els següents aspectes:

o Les determinacions finals que en matèria ambiental han d'incorporar-se a la proposta de pla o programa. En aquest sentit, el promotor, a partir dels impactes que s'hagin individualitzat en el procediment, ha d'establir:

Primer. Les mesures protectores, correctores i compensatòries.

Segon. Les directrius aplicables a l'avaluació ambiental dels instruments de desenvolupament posteriors del pla o programa.

Tercer. Les directrius aplicables a l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes específics que es derivin del pla o programa.

o La manera d'efectuar el seguiment ambiental posterior a l'aprovació del pla o programa, i la periodicitat dels informes de seguiment.

- Acord sobre la memòria ambiental o declaració ambiental estratègica (en denominació de la Llei 21/2013)

D.1.2. Del procediment de tramitació d'aquesta documentació ¹⁶ en destaquen les següents qüestions:

- L'autoritat que tramita i aprova el procediment d'AAEO és l'òrgan ambiental; aquest és definit per l'art. 2.e de la Llei 6/2009 és sempre un òrgan autonòmic, avui integrat dins la Conselleria de Territori i Sostenibilitat.

- En la tramitació, cal destacar que

o abans de l'aprovació del document d'abast (amb anterioritat a l'aprovació inicial del planejament), s'obre un tràmit de consultes, informes i d'informació pública;

o amb el document d'abast aprovat, es pot fer l'aprovació inicial del planejament; a partir d'aquí comença un nou període d'informes, consultes a Administracions i informació pública per 45 dies.

¹⁶ Per a l'anàlisi del procediment de tramitació, i la seva integració dins el procediment de tramitació urbanística, ens remetem al línch destacat:

http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/05_planejament_urbanistic/tramitacio_plans_ordenacio_urbanistica_municipal/05_avaluacio_ambiental/AAEO.pdf

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

o abans de l'aprovació provisional del planejament cal fer l'aprovació de la Declaració Ambiental Estratègica.

- En cas de discrepàncies, és a dir, en cas que l'autoritat urbanística discrepi d'alguna de les consideracions de la Declaració Ambiental Estratègica, es tramita el procediment legalment previst per a la seva resolució (art. 12 de la Llei 21/2013 ¹⁷), que s'ha de resoldre abans de l'aprovació definitiva del planejament, i en tant no existeixi resolució de la discrepància manté eficàcia la declaració de l'autoritat ambiental. L'autoritat competent per a la resolució de les discrepàncies serà el Conseller o consellera competent en matèria de Medi ambient (avui Conselleria de Territori i Sostenibilitat) si el pla es refereix a matèries que són pròpies del mateix departament; o al Consell Executiu, en cas contrari DA 8ena apartat 4 Llei 16/2015, de simplificació administrativa).

D.2. El Procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada

D.2.1.- En el procediment de decisió prèvia d'avaluació ambiental o procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada (en denominació de la Llei 21/2013) s'elaboren els següents documents:

- Document ambiental: L'elaboració el promotor del pla, i conté la documentació suficient en relació a la seva potencial incidència ambiental a l'efecte de poder adoptar la decisió prèvia d'avaluació ambiental.
- Decisió prèvia d'avaluació ambiental o informe ambiental estratègic (en denominació de la Llei 21/2013)

D.2.2. Del procediment de tramitació d'aquesta documentació ¹⁸ en destaquen les següents qüestions:

- L'autoritat que tramita i aprova el procediment AAES és l'òrgan ambiental; reiterem allò abans dit respecte del procediment ordinari.
- En la tramitació, i abans de l'aprovació de l'informe, s'obre un tràmit de consultes, informes i d'informació pública;
- L'Informe Ambiental estratègic s'adopta en qualsevol cas amb anterioritat a l'aprovació inicial de la figura de planejament; i a partir d'aquí s'integra en el procediment de tramitació.
- En cas de discrepàncies, també d'aplicació allò que abans hem referit respecte del procediment ordinari, però tenint en compte que s'han de resoldre abans de l'aprovació inicial del planejament.

¹⁷ Article declarat parcialment inconstitucional per la STC 53/2017, d'11 de maig, per raons de procediment en allò que excedeixi de regles de procediment comú o bàsiques, però no en allò de regles de fons. En allò considerat en el text, és entès conforme a la CE.

¹⁸ Per a l'anàlisi del procediment de tramitació, i la seva integració dins el procediment de tramitació urbanística, ens remetem al llinx destacat:
http://territori.gencat.cat/web/.content/home/06_territori_i_urbanisme/05_planejament_urbanistic/tramitacio_plans_ordenacio_urbanistica_municipal/05_avaluacio_ambiental/AAES.pdf

E) TRAMITACIÓ DE PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS 83 LUC

E.1. Òrgans competents

La competència per a l'aprovació inicial i l'aprovació provisional dels plans directors urbanístics corresponen a la Comissió Territorial d'Urbanisme competent.

En els supòsits en els quals l'àmbit territorial del pla afecti a més d'una Comissió la competència per acordar la seva aprovació inicial i la seva aprovació definitiva recau en el conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme.

E.2. Tramitació: regles especials

1. Informe dels Departaments interessats i dels organismes afectats per raó de les seves competències sectorials.

2. Informació entre els ens locals afectats, pel termini d'un mes.

F) TRAMITACIÓ PLANS D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 85 LUC

F.1. Òrgans competents

L'òrgan competent per a l'aprovació inicial i provisional d'un pla d'ordenació urbanística municipal variarà depenent de l'àmbit d'incidència del concret pla. De tal forma:

- quan el pla d'ordenació urbanística municipal afecti al territori d'un únic municipi, la competència per a aprovació inicial i l'aprovació provisional correspon a l'Ajuntament afectat;

- quan el pla d'ordenació urbanística municipal afecti al territori de més d'un municipi, la competència per a aprovació inicial i l'aprovació provisional correspon a:

a. El Consell Comarcal corresponent, si tots els municipis afectats pel pla queden inclosos en l'àmbit territorial d'una mateixa comarca.

b. La Comissió Territorial d'urbanisme corresponent, si l'àmbit territorial del pla abasta més d'una comarca.

c. El director o directora general d'Urbanisme, si l'àmbit territorial del pla afecta més d'una comissió i més d'una comarca. En aquest supòsit és necessari l'informe previ de les comissions territorials d'urbanisme competents afectades.

F.2. Tramitació: regles especials

Pels cassos de POUM plurimunicipal, i en tots els cassos en que tramiti un ens diferent al municipi afectat, caldrà donar audiència als ajuntaments afectats, simultàniament al tràmit d'informació pública.

G. TRAMITACIÓ DE NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC 84 LUC

G.1. Òrgans competents

La competència per a la tramitació d'aquestes dependrà de l'àmbit territorial:

- quan les normes de planejament urbanístic afectin a un sol municipi o a varis municipis dins l'àmbit d'una CTU, la competència per a la seva aprovació inicial i provisional recau en la Comissió Territorial d'Urbanisme competent, que actuarà d'ofici o a instàncies dels ens locals.
- quan les normes de planejament urbanístic afectin a municipis que pertanyin a l'àmbit de més d'una CTU, la competència per a la seva aprovació inicial i provisional recau en el conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme.

G.2. Tramitació ordinària: regles especials

Es donarà audiència al/s Ajuntament/s afectat/s, simultàniament al tràmit d'informació pública.

G.3. Tramitació urgent.

Quan el Govern aprecii raons d'urgència per a la tramitació de les normes de planejament urbanístic, el procediment queda reduït als següents tràmits:

1. Informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya;
2. Audiència dels ens locals afectats;

H) TRAMITACIÓ DE PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL 60.12 LUC

Si es tramiten amb independència del POUM, segueixen la mateixa tramitació que la prevista per als plans d'ordenació urbanística municipal; i s'han d'actualitzar sexennalment.

I) PROGRAMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA PLURIMUNICIPAL 77 (apartats 5 i 7) LUC 108.3 Reglament

La normativa urbanística contempla la possibilitat de que diferents ajuntaments que pertanyin a una mateixa comarca puguin acordar, si manquen de programes d'actuació urbanística municipal propis, o en substitució dels que hi hagi, de formular programes d'actuació urbanística conjunts; la seva tramitació, en tal cas, seguirà les següents regles:

- la competència per a l'aprovació inicial i l'aprovació provisional correspon al Consell Comarcal pertinent;
- audiència dels Ajuntaments afectats en el termini d'un mes.

2.4.- La tramitació del planejament urbanístic derivat

La complexitat i riquesa de la tramitació del planejament derivat motiva que li dediquem un apartat independent.

A.- REGLES DE COMPETÈNCIA EN LA TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT DERIVAT:

La competència per a la tramitació del planejament derivat fins aprovació provisional segueix una regla general, amb una especialitat diferent per un cas concret

- regla general: fixada a l'art. 85.1 de la LUC
 - Si el planejament derivat afecta al territori que forma part d'un sol municipi, la competència és de l'Ajuntament afectat (85.1 LUC).
 - Si afecta a més d'un municipi: al Consell comarcal (si tots els Ajuntaments pertanyen a una comarca), a la Comissió d'Urbanisme (si l'àmbit del planejament abasta més d'una comarca) o al DG d'Urbanisme (si abasten territori de més d'una Comissió).

- regla especial: per a la tramitació de plans especials urbanístics (autònoms o de desenvolupament) que pretenen la implantació de sistemes urbanístics d'interès supramunicipal (85.3 LUC), fins l'aprovació provisional la competència correspon:
 - A l'administració que els ha redactat, si té atribuïdes competències urbanístiques de tramitació o d'aprovació de plans.
 - A la comissió territorial d'urbanisme competent, en la resta de casos; tret que l'àmbit territorial del pla afecti a més d'una comissió, en aquest cas l'aprovació inicial i la definitiva corresponen al conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme.

B. REGLES DE PROCEDIMENT

La tramitació del planejament derivat pot seguir un de dos procediments, segons la competència per a l'aprovació definitiva correspongui o no a l'entitat encarregada de la tramitació.

B.1.- Procediment de tramitació de planejament derivat quan l'aprovació definitiva no és competència de qui tramita el planejament derivat:

Aquest procediment ve regular als arts 85, 89 i 90 LUC i 111 RLUC; es caracteritza perquè l'òrgan encarregat de la tramitació no és qui ostenta la competència per a l'aprovació definitiva; i distingeix els següents tràmits: aprovació inicial, informació pública, sol·licitud d'informes, aprovació provisional i posada de l'expedient a disposició de l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva

b.1.1. Aprovació inicial.

El primer tràmit fa referència a l'acord d'aprovació inicial, que l'òrgan encarregat de la tramitació pot adoptar d'ofici o a instància de particulars que han formulat i presentat a tràmit el planejament derivat.

Quan ha existit iniciativa privada que ha formulat i presentat a tràmit el planejament, el termini per adoptar l'acord d'aprovació inicial és el següent (art. 89.1 LUC)

- a. tres mesos des de la recepció de la documentació completa si no precisa les obres d'urbanització bàsiques (es pot reduir a dos mesos en cas de planejament plurimunicipal, ex art. 89.4);
- b. quatre mesos des de la recepció de la documentació completa si les precisa.

Pel demès, respecte del planejament derivat d'iniciativa particular, són d'interès les següents previsions de procediment:

- Sobre el lloc de presentació, els promotors han de presentar els text que han preparat davant l'entitat administrativa encarregada de la tramitació (art. 89.4 LUC): l'Ajuntament afectat si el planejament afecta a territori d'un sol terme municipal; si el planejament afecta a més d'un terme municipal, la instància es presentarà a tots els Ajuntaments, i en tal cas:

- Els Ajuntaments poden acordar en el termini d'un mes la tramitació conjunta.
- Si no, els particulars poden presentar la instància al Consell comarcal (si tots els Ajuntaments pertanyen a una comarca), a la Comissió d'Urbanisme (si l'àmbit del planejament abasta més d'una comarca) o al DG d'Urbanisme (si abasten territori de més d'una Comissió).

- L'Administració encarregada de la tramitació haurà d'adoptar un dels següents pronunciaments

- Efectuar l'aprovació inicial.
- Suspendre el procediment: quan s'apreciïn defectes esmenables. Això serà procedent quan s'aprecii manca de documentació (aquest defecte no podrà implicar ni la inadmissió ni la denegació) (89.2 i 89.3 LUC)
- acordar la inadmissió a tràmit o el que és el mateix la denegació de l'aprovació inicial, quan el concret instrument contingui defectes no esmenables durant la tramitació de l'instrument (STSJ de Catalunya de 25-6-2008 [RJCA 2008, 445]).
- denegar l'aprovació inicial: per manca de justificació formal o substantiva (89.3 LUC).

- Seguint amb aquest planejament derivat d'iniciativa particular, l'acord

d'aprovació inicial (positiu, de suspensió, d'inadmissió o de denegació) es publica pel sistema ordinari; i, a més, es notifica a tots els interessats, entenent per tals els propietaris o propietàries de l'àmbit (art. 102.3.b LUC)

- existeix abundant doctrina jurisprudencial en ocasió de recursos contra acords de suspensió, d'inadmissió o de denegació ¹⁹, que podríem resumir de la següent forma:

- Els particulars tenen dret a la tramitació dels Plans derivats en la mesura que la legislació urbanística reconeix aquest dret.
- Les aprovacions (tant la inicial com les posteriors) no són actes automàtics: impliquen una presa de posició (si més no del caràcter inicial en la primera aprovació), respecte d'una determinada realitat urbanística i la seva normativa, o el que és el mateix, suposa una primera valoració d'aquesta realitat projectada en el pla o projecte que es tracti.
- Tot i així, tenen la consideració d'actes reglats en la majoria dels seus aspectes: En aquest sentit cal considerar allò que disposa l'art. 8.7 de la LUC (sobre el dret a la iniciativa privada), amb la regulació que desenvolupa l'art. 101 de la mateixa. Equivalent a allò que disposaven els arts 8.7 i 97 del Text Refós de 2005; i la interpretació tradicional d'aquests preceptes pot examinar-se a la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 347/2009, de 17 d'abril (JUR 2009/394033) ²⁰.
- La denegació o inadmissió s'ha de justificar en
 - considerar jurídicament inadequada la iniciativa de

¹⁹ SsTSJ de Catalunya núm. 163/2009, de 26 de febrer (JUR 2009, 386988) i núm. 586/2009, de 16 de juny (JUR 2009, 426468), que recordant S.T.S (de 10 febrer 1.986; 28 d'abril d'1.984; 28 d'abril de 2004 i, 15 de juliol de 2005)

²⁰ Transcrivim les expressions més significatives d'aquesta resolució:

"Respecto de los planes de iniciativa privada, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1983 niega que la aprobación inicial de los mismos sea un acto discrecional. Así en la misma se recoge: "Que como tiene declarado la Jurisprudencia, la aprobación inicial de un Plan de iniciativa privada no es un acto discrecional, sino reglado; pero sin que tal naturaleza haya que suponer que la Corporación ante quien se presenta el proyecto, deba pronunciarse necesariamente por su inicial aprobación, pues existe la posibilidad de que ya en ese trámite se decida el rechazo por motivos claros de ilegalidad, que evidencien la inviabilidad del planteamiento intentado. Pero según sentencia del Tribunal Supremo de 30 diciembre 1980, sin que pueda extenderse la decisión a motivaciones de pura oportunidad o discrecionalidad en cuanto al contenido del Plan, ya que atribuido por la Ley a los particulares el derecho a formular Planes -art. 52 de la Ley del Suelo, a los que se otorga la misma tramitación que los de iniciativa pública - arts. 41 y 42 L. S.- porque siendo pública las potestades que han de ejercitarse, el proyecto ha de ser asumido por los órganos competentes, aquel derecho se configura como un derecho al trámite no denegable sino por motivos de estricta legalidad que le afecten, puesto que aquellos otros de oportunidad que tienen por fin modificaciones o mejoras de lo proyectado, deben ser objeto de los actos de aprobación provisional o de la definitiva, conforme a lo previsto en los puntos 2 y 3 del art. 41 LS".

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

planificació urbanística la tramitació de la qual es pretén, extremadament difícilment considerable quan el planejament derivat es limita a desenvolupar operacions ja previstes al planejament general, i per tant aquest ja va considerar l'adequació o no del desenvolupament.

- L'existència de deficiències o defectes observats que no puguin esmenar-se o suplir-se durant la tramitació del procediment
- La violació de forma clara i manifesta, l'ordenament jurídic vigent, infringint el principi de jerarquia normativa.

- Si transcorre el termini per a l'aprovació inicial no s'ha adoptat el corresponent acord, es pot entendre silenci positiu; però aquest silenci, com que opera sobre un acte de tràmit, no té efectes materials, donat que implicarà únicament la possibilitat de que els promotors demanin la subrogació en la tramitació del procediment davant l'òrgan autonòmic (art. 90 apartats 1 i 2 de la LUC).

b.1.2. Informació pública, per un termini d'un mes.

Els edictes de convocatòria de la informació pública han de remetre's en el termini de deu dies des de l'adopció de l'acord d'aprovació inicial.

b.1.3. Sol·licitud d'informes als organismes afectats per raó de les seves competències sectorials. Ens remetem a allò abans considerat amb caràcter general.

b.1.4. Audiència Ajuntaments afectats: En els supòsits en els quals no sigui tramitat per l'ajuntament afectat és necessària l'audiència als ajuntaments afectats, simultàniament al tràmit d'informació pública.

b.1.5. Aprovació provisional.

L'acord d'aprovació provisional d'un pla urbanístic derivat ha d'adoptar-se en el termini de dos mesos des de la finalització del període d'informació pública, sempre que es disposi de la documentació ambiental preceptiva (89.5 LUC).

En referència a l'acord d'aprovació provisional podem reiterar bàsicament tot allò abans tractat en l'acord d'aprovació inicial, en referència al planejament derivat d'iniciativa particular: tant en allò referent al possible contingut de l'acord, com en allò referent als efectes de la manca de resolució en termini (sobre la subrogació o silenci, vid art. 111.2 del RLUC).

b.1.6. Posada a la disposició de l'expedient a l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva en el termini de deu dies (89.5 LUC, 112.2 RLUC).

Un cop adoptat l'acord d'aprovació provisional, sigui exprés sigui per silenci, l'òrgan que ha fet la tramitació està obligat a trametre

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'expedient complet a l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva, en el termini de deu dies.

b.1.7. Aprovació definitiva: existeix l'especialitat en el planejament derivat d'iniciativa particular que l'aprovació definitiva haurà de notificar-se individualment als propietaris o propietàries de l'àmbit (a més de les publicacions preceptives: art. 102.3.b LUC)

B.2. Planejament derivat que s'aprova definitivament per l'Ajuntament 81.1, 87 LUC

La competència dels Ajuntaments per a l'aprovació definitiva del planejament derivat veurem més endavant a quins cassos afecta (regulats a l'art 81.1 LUC).

En aquests supòsits el procediment de tramitació tindrà algunes especialitats (en allò restant s'aplicaran les normes que acabem de comentar):

b.2.1. Aprovació inicial: no hi ha modificacions destacables respecte a allò considerat anteriorment per aquest tràmit.

b.2.2. Sol·licitud d'informe a la Comissió Territorial d'Urbanisme.

Un cop acordada l'aprovació inicial, l'òrgan que l'ha decidit demanarà informe preceptiu a la CTU corresponent.

I el termini de que disposa la CTU per a l'emissió de l'informe és de dos mesos, transcorreguts els quals, si no s'ha emès, s'entendrà que és favorable. Encara que no es digui expressament, la data «a quo» per a l'emissió de l'informe serà la presentació de la sol·licitud d'informe completa (si requerís esmena o complementació el termini quedarà en suspens des de que es requereixi l'esmena).

Sobre el contingut de l'informe, aquest efectuarà les consideracions que siguin precises:

- proposant esmenes que es justificaran en raons de racionalitat i funcionalitat urbanístiques i orientades a la superació de contradiccions, a l'esmena d'errors i a la millora de la claredat i la precisió jurídiques i tècniques.
- proposant la inviabilitat del planejament en tramitació, en els supòsits en els quals les deficiències constatades no són susceptibles d'esmena.

L'informe és vinculant en qüestions de legalitat o de supramunicipalitat; com hem considerat a l'encapçalament del tema, estem en presència de

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

conceptes jurídics indeterminats ²¹, malgrat que l'art. 87 de la LUC (apartats 3 i 4) intenta fer un llistat de consideracions que restarien cobertes dins els conceptes de legalitat i de supramunicipalitat; en tal sentit:

a. Es consideren motius d'interès supramunicipal:

- La coherència amb la planificació territorial, pel que fa a la cohesió territorial i a l'organització correcta del desenvolupament urbà.
- La compatibilitat, articulació i connexió entre els elements vertebradors del territori d'abast supramunicipal i les infraestructures de caràcter local.
- La compatibilitat amb el risc preexistent, d'acord amb els indicadors dels riscos geològics i de protecció civil disponibles.
- L'adequació a la planificació mediambiental i a la política de desenvolupament sostenible.
- L'adequació a les polítiques supramunicipals de sòl, d'habitatge, de gestió dels recursos naturals i de protecció del patrimoni cultural, natural i científic.

b. Es consideren motius de legalitat:

- La tramitació del planejament urbanístic;
- el sotmetiment a les determinacions pròpies del planejament urbanístic de rang superior;
- L'adequació a la legislació sectorial i urbanística.
- La interdicció de l'arbitrarietat.

b.2.3. Es prescindeix del tràmit d'aprovació provisional en els supòsits en els quals l'aprovació definitiva recaigui a l'Ajuntament

3. APROVACIÓ DEFINITIVA DELS INSTRUMENTS DE PLANEJAMENT

3.1. esquema aprovació definitiva del planejament

Aprovació definitiva	
Plans Directors Urbanístics 79.1.a LUC	CTC
POU plurimunicipal 79.c 80.d LUC	CTC/CTU
POUM 79.1.b 80.a LUC	CTC/CTU
Normes de Planejament Urbanístic 79.1.a LUC	CTC
PAUM plurimunicipal 79c 80.d LUC	CTC/CTU
PAUM 79.1.b) 80.a) LUC	CTC/CTU
PPD 79.1.d) 80.i) LUC	CTC/CTU
Plans Especials Urbanístics Autònoms 79.1.e LUC	CTC

²¹ Esmentarem jurisprudència sobre aquests conceptes com conceptes jurídics indeterminats: Sentència del TS de 26 de febrer de 2014 (RJ 2014/1873), sentència del TC 129/2013, de 4 de juny.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Plans Especials Urbanístics de desenvolupament 80 c) 81.1.d) LUC	CTU/Ajuntament
Plans de Millora Urbana 80.b, 81.1 LUC	CTU/Ajuntament
Plans Parcial Urbanístics 80.b, 81.a) i e) LUC	CTU/Ajuntament
Projectes Urbanització 89.6 LUC	Ajuntament

3.2- qüestions generals

L'acord d'aprovació definitiva pot ser exprés o per silenci.

A. ACORD EXPRÉS 92 LUC

L'òrgan competent per a l'aprovació definitiva d'una figura del planejament urbanístic pot adoptar la resolució que escaigui d'entre les següents:

a) L'aprovació pura i simple del planejament. Amb això es culmina el procediment de tramitació del planejament.

b) l'aprovació amb prescripcions de caràcter puntual que no exigeixin un nou tràmit d'informació pública; en aquest acord es pot determinar que la competència per a donar la conformitat al Text refós que més endavant es presenti s'atorgui a un òrgan del departament competent en matèria d'urbanisme (art. 92.4 LUC en la redacció donada per la Llei 5/2020).

Quan s'acorda l'aprovació definitiva amb esmenes o prescripcions, aquestes hauran d'ésser introduïdes en el planejament urbanístic per l'organisme que n'hagi aprovat el tràmit anterior, que s'acostuma a nomenar "text refós". I s'eleva el document refós de nou a l'autoritat competent per donar la conformitat (que serà la mateixa que ha adoptat l'acord d'aprovació definitiva, o l'òrgan competent en matèria d'urbanisme si així s'ha determinat anteriorment); amb l'acord de conformitat al text refós es culmina el procediment de tramitació del planejament.

Si l'organisme que ha de confeccionar i aprovar el text refós no presenta el document en el termini de tres mesos, i després de fer l'advertiment corresponent (el termini de tres mesos compta a partir d'aquest requeriment), es produeix la caducitat de l'expedient, llevat que les persones promotores sol·licitin de subrogar-s'hi o que, per raons d'interès general, resulti convenient de culminar l'expedient i, amb vista a això, s'hi subrogi l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva.

b) La suspensió total o parcial del tràmit d'aprovació del planejament, per raó de deficiències esmenables; s'entén per defectes esmenables aquells que siguin d'escassa entitat i admetin possibilitat d'esmena. Si els defectes són de consideració, no són esmenables i caldria denegar

l'aprovació ²².

En ocasions s'adopta l'acord de suspensió total, requerint la introducció d'esmenes que tenen la consideració de modificacions substancials; en tal cas cal ordenar a l'ensem retrotraure l'expedient al tràmit d'informació pública.

Pel demès, el règim d'aquest tipus d'acord és idèntic al considerat a l'anterior apartat: l'òrgan de tramitació ha de confeccionar un text refós introduint les esmenes a les deficiències assenyalades, en el mateix termini, i el presentarà posteriorment a l'autoritat competent a l'aprovació definitiva perquè adopti l'acord procedent; i només si s'adopta l'acord d'aprovació definitiva sense esmenes el procediment haurà culminat.

c) La denegació de l'aprovació del planejament, motivada per l'existència de vicis o defectes no esmenables o de gran consideració. La denegació d'un PP de delimitació es pot fonamentar també en la manca de justificació formal o substantiva.

d) El retorn de l'expedient, si no és complet o hi manca algun tràmit.

Quan a regles addicionals de règim jurídic d'aquests acords, cal destacar que:

- quan s'adopten per autoritat autonòmica sobre planejament tramitat per entitats locals, han de ser respectuosos amb l'autonomia d'aquests; per la qual cosa els pronunciaments de suspensió (b), de denegació de l'aprovació (c) i de retorn de l'expedient (d) s'han de fonamentar en criteris de legalitat o de gestió d'interessos supramunicipals (en el mateix sentit que es limitava el contingut dels informes de la CTU quan emetien el seu parer en l'informe previ vinculant en planejament derivat que aprova definitivament l'Ajuntament).

- en la tramitació del planejament derivat d'iniciativa particular, allò que hem manifestat respecte de l'aprovació inicial igualment és reproducible en l'aprovació definitiva: dret a la resolució favorable si el planejament s'ajusta a ordenament, restricció de les facultats de denegació, requeriment d'esmena, etc.

B.- APROVACIÓ DEFINITIVA PER SILENCI POSITIU 91 LUC

L'art. 91 de la LUC regula els diferents cassos en que opera l'aprovació del planejament per silenci positiu; i són els següents:

- en planejament general (plans d'ordenació urbanística municipal i dels programes d'actuació urbanística municipal i comarcal), s'entén que es

²² Veure en tal sentit la sentència del TSJ Múrcia 421/2015 de 20 de maig RJCA 2015\775

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

produeix silenci administratiu positiu si la resolució definitiva no es notifica en el termini de quatre mesos des de la recepció de l'expedient complet per l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva; si es tracta de plans urbanístics plurimunicipals l'aprovació inicial dels quals hagi estat acordada per una comissió territorial d'urbanisme o pel director o directora general d'Urbanisme, el termini és de tres mesos i compta des de l'acord d'aprovació provisional.

- en planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als òrgans urbanístics de la Generalitat, s'entén que es produeix silenci administratiu positiu si la resolució definitiva no es notifica en el termini de tres mesos des de la recepció de l'expedient complet per l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva.

- en planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als ajuntaments o als consells comarcals (inclou projectes d'urbanització d'obres bàsiques), s'entén que es produeix silenci administratiu positiu si la resolució definitiva no es notifica en el termini de dos mesos des del finiment del període d'informació pública (1 mes si es PU Obres complementàries), sempre que es disposi de la declaració d'impacte ambiental pertinent, en els supòsits que sigui preceptiva, i que la comissió territorial d'urbanisme competent hagi emès l'informe corresponent.

- en planejament derivat l'aprovació definitiva del qual correspongui als òrgans urbanístics de la Generalitat, per subrogació, s'entén que es produeix silenci administratiu positiu si la resolució definitiva no es notifica en el termini de dos mesos des del finiment del període d'informació pública, llevat que l'òrgan originàriament competent ja hagi complert aquest tràmit, en el qual cas el termini és de tres mesos des de la recepció de l'expedient complet per la comissió.

- Tradicionalment s'ha considerat que el sentit de silenci no depèn de que el planejament sigui d'iniciativa pública o d'iniciativa privada; així s'ha considerat, per exemple, a la sentència del TS de 18 de juny de 1996 (RJ 1996\5233). Per la seva banda, l'art. 91 de la LUC, quan regula el règim del silenci en l'aprovació del planejament, no distingeix si es tracta de planejament promogut per iniciativa pública o privada, i per tant, sembla encabir ambdós supòsits.

Però a partir de 2009, aproximadament, es va obrint camí la doctrina jurisprudencial de que limita el silenci positiu en l'aprovació definitiva del planejament a aquell que estigui promogut d'ofici; en canvi, en el planejament promogut per iniciativa privada, el silenci serà negatiu; així es declara a les Sentència del TS de 27 d'abril de 2009 (RJ 2009/3309), de 23 de desembre de 2009 (RJ 2010/ 1347) i en la num. 425/2020, de 18 maig (RJ 2020\1060). Aquesta darrera sentència justifica la regla del silenci negatiu quan es tramiti planejament a instància de particulars en preceptes bàsics de la normativa estatal, en concret en l'art. 11.5 del Text Refós

de la Llei de Sòl de 2008 (actual art. 25.5 de la LSEst 2015), que remet la manca de resolució dels procediments de planejament a la normativa de procediment comú, i considera que si operés el silenci positiu es transferiren al particular facultats del servei públic i s'adquirien drets i facultats sense disposar dels requisits essencials per a la seva adquisició; per tant, des de la interpretació de l'art. 24.1.2 Llei 39/2015, s'ha de considerar que la manca de resolució en termini d'un expedient de planejament d'iniciativa particular ha de produir efectes negatius.

Aquesta interpretació que fa el TS no creiem sigui compatible amb les sentències del TC que tracten la competència autonòmica en la regulació de silenci positiu en matèria urbanística; ens referim a les sentències del TC 29/2015, de 19 de febrer, i 143/2017, de 14 de desembre, que sosté que la regulació de casuística de silenci en normativa estatal cal emparar-se en una competència pròpia (que no pot ser la matèria urbanística, que és competència de la Comunitat Autònoma).

- El silenci (positiu) no varia de sentit si el pla és contrari a ordenament; la regla que contempla l'art. 11.3 de la LSEst 2015 i l'art. 5.2 de la LUC de que "no es poden considerar adquirides per silenci administratiu facultats urbanístiques" no resulta aplicable al planejament (Sentència del TS num. 425/2020, de 18 maig RJ 2020\1060). Existeix alguna jurisprudència territorial contradictòria amb aquesta tesi ²³.

- quan en la tramitació d'una figura del planejament urbanístic es produeixi un acord que requereixi la presentació d'un text refós o de nova documentació, la resolució subsegüent de l'òrgan competent s'ha de dictar en el termini de dos mesos des que aquest s'hagi presentat; si amb el text refós s'ha de presentar nova documentació necessària per analitzar el contingut del pla, la resolució s'ha de dictar dins el mateix termini que la Llei fixa per a l'aprovació definitiva del instrument de planejament de què es tracti. Si, un cop transcorregut aquest termini, no s'ha notificat cap acte exprés, s'entén que hi ha hagut silenci administratiu positiu i que s'ha produït l'aprovació definitiva del text refós o la compleció definitiva de l'expedient, amb la documentació aportada.

3.3. Aprovació definitiva de PDU 79.1.a LUC

La competència per a l'aprovació definitiva dels plans directors urbanístics correspon la Comissió de Territori de Catalunya.

3.4. Aprovació definitiva de POUM plurimunicipal 79.c 80.d LUC

La competència per a l'aprovació definitiva dels plans d'ordenació urbanístics plurimunicipals recau en la Comissió de Territori de Catalunya

²³ Com les sentències del TSJ de Catalunya núm. 204/2001, de 8 de març (RJCA 2001\1394) o la núm. 821/2003, de 13 de novembre (JUR 2004\5021)

en els cassos següents:

Primer. Si es tracta d'un pla d'ordenació urbanística tramitat per una comissió territorial d'urbanisme.

Segon. Si es tracta d'un pla d'ordenació urbanística que compregui algun municipi de més de 50.000 habitants o capital de comarca.

Tercer. Si l'àmbit territorial del pla afecta més d'una comissió territorial d'urbanisme.

En els demés casos, la competència d'aprovació definitiva serà de la comissió territorial d'urbanisme competent.

3.5. Aprovació definitiva del POUM 79.1.b 80.a LUC

La competència per a l'aprovació definitiva dels plans d'ordenació urbanístics municipals recau en la Comissió de Territori de Catalunya si es refereixen a municipis de més de 50.000 habitants o capitals de comarca.

En els demés casos, la competència d'aprovació definitiva serà de la comissió territorial d'urbanisme competent.

3.6. Aprovació definitiva de Normes de Planejament Urbanístic 79.1.a LUC

La competència per a l'aprovació definitiva de les normes de planejament urbanístic correspon a la Comissió de Territori de Catalunya.

3.7. Aprovació definitiva de Programes d'Actuació Urbanística plurimunicipal 79c 80.d LUC

Per a l'aprovació definitiva dels programes urbanístics plurimunicipals la regla de competència per a l'aprovació definitiva és la mateixa que la que abans hem transcrit en referència als POUMs plurimunicipals.

3.8. Aprovació definitiva de Programes d'Actuació Urbanística municipals 79.1.b) 80.a) LUC

Per a l'aprovació definitiva dels programes urbanístics plurimunicipals la regla de competència per a l'aprovació definitiva és la mateixa que la que abans hem transcrit en referència als POUMs municipals.

3.9. Aprovació definitiva de planejament urbanístic derivat

En el tractament de l'aprovació definitiva del planejament derivat examinarem primer una sèrie de qüestions generals; i més endavant tractarem les regles específiques referents a l'aprovació definitiva de cada figura de planejament derivat.

A. Qüestions generals: 81 88 LUC 102 Reglament

Obrim aquest apartat per comentar quatre qüestions:

1.- Les regles de competència que contempla l'actual LUC s'apliquen a tot el planejament tramitat a partir de la seva entrada en vigor, independentment de l'autoritat que vagi aprovar un determinat planejament derivat que ara es vulgui modificar; és a dir, un planejament derivat anterior a la LUC aprovat pel Conseller o consellera podrà ser modificat després de la LUC per un Ajuntament si el nou règim de distribució competencial atorga a l'ens local la competència per a la seva aprovació definitiva (art. 81.2 LUC).

2.- En cassos en que la competència per a l'aprovació definitiva del planejament derivat sigui de l'Ajuntament, pot operar la delegació a favor de la Generalitat, si així es determina en el corresponent pla d'ordenació urbanística municipal o al programa d'actuació urbanística municipal (art. 81.3 LUC)

3.- En el cas que el planejament derivat es tramiti de forma simultània al planejament general, l'efectivitat de l'acord d'aprovació definitiva del planejament derivat està supeditada a l'aprovació definitiva del planejament general. Aquesta circumstància haurà de fer-se constar en l'acord d'aprovació definitiva del planejament derivat (arts 79.2 i 110.2 RLUC).

4.- Si la competència per a l'aprovació definitiva del planejament derivat sigui de l'Ajuntament, cal lliurar un exemplar a la CU (art. 88 LUC): quan l'aprovació definitiva és competència de l'Ajuntament, després de l'aprovació definitiva caldrà lliurar a la Comissió Territorial d'Urbanisme competent de la documentació tècnica i administrativa completa, en el termini d'un mes. En cas que no es procedeixi a tal lliurament, no es publicarà l'acord d'aprovació definitiva.

B. Plans parcials de delimitació 79.1.d) 80.i) LUC

L'òrgan competent per a l'aprovació definitiva dels plans parcials de delimitació depèn de qui sigui l'òrgan competent per a l'aprovació del corresponent pla d'ordenació urbanística municipal. De tal forma:

- en els supòsits en els quals l'òrgan competent per a l'aprovació del corresponent pla d'ordenació urbanística municipal és la Comissió de Territori de Catalunya, la competència per a l'aprovació definitiva serà de la mateixa CTC.
- altrament, la competència serà de la comissió territorial competent

C. Plans especials urbanístics 79.1.e) 80 c) 81.1.d) LUC

Cal distingir el cas dels PEU Autònoms dels PEU de desenvolupament:

- L'òrgan competent per a l'aprovació definitiva dels plans especials

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

urbanístics autònoms seran aprovats definitivament per la Comissió de Territori de Catalunya, però si en el termini d'audiència a l'ajuntament afectat aquest manifesta disconformitat amb l'emplaçament escollit per a implantar una infraestructura d'interès supramunicipal, llevat que aquest emplaçament estigui predeterminat per una decisió del Govern, la resolució definitiva de l'expedient s'ha d'adoptar amb l'informe previ del departament competent per raó de la matèria amb la finalitat de ponderar els interessos públics que hi concorren (79.1.e LUC).

- En els plans especials urbanístics de desenvolupament, la competència per a l'aprovació definitiva dels PEUD recau en uns cassos a la CTU i en altres cassos als Ajuntaments:

- La competència serà dels Ajuntaments, en els següents cassos
 - tots els PEUD que afectin al terme de Barcelona s'aproven definitivament per L'Ajuntament, en mèrit a allò que disposa l'art. 11.1.k de la Carta Municipal aprovada per Llei 22/1998, de 30 de desembre.
 - en la resta de municipis, els Ajuntaments aproven definitivament els PEUD que tinguin per objecte el desenvolupament d'un sistema urbanístic d'equipament comunitari (que pot abastar la concreció de la titularitat de l'equipament si el planejament general no ho fa) que sigui d'interès exclusivament local, que afecti en exclusiva al seu terme municipal, i que sigui promogut d'acord amb les determinacions del POUM o del PAUM
 - les Comissions Territorials d'Urbanisme, quan la competència no correspon als Ajuntaments.

D.- Plans de millora urbana 80.b 81.1.b i c LUC

Igualment la competència per a l'aprovació definitiva dels PMU recau en uns cassos a la CTU i en altres cassos als Ajuntaments.

La competència serà dels Ajuntaments, en els següents cassos:

- tots els PMUs que afectin al terme de Barcelona s'aproven definitivament per L'Ajuntament, en mèrit a allò que disposa l'art. 11.1.k de la Carta Municipal aprovada per Llei 22/1998, de 30 de desembre. Més si tenim en compte que la no referència als PMUs a la carta municipal (de l'any 1998) s'explica en que a aquesta època l'única figura de planejament existent com a derivat en sòl urbà era el Pla Especial.
- PMU promoguts d'acord amb les determinacions del POUM o del PAUM i que afectin exclusivament al seu terme municipal.
- PMUs que contemplin operacions de millora urbana no previstos al planejament general, si no es modifiquen usos principals, ni

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

aprofitaments ni càrregues urbanístiques, ni estructura fonamental que el planejament general contempla.

I la competència serà de les Comissions Territorials d'Urbanisme, quan la competència no correspon als Ajuntaments.

E. PLANS PARCIALS URBANÍSTICS 80.b, 81.a) i e) LUC

Igualment la competència per a l'aprovació definitiva dels PPU recau en uns cassos a la CTU i en altres cassos als Ajuntaments.

La competència serà dels Ajuntaments, en els següents cassos:

- tots els PPU que afectin al terme de Barcelona s'aproven definitivament per L'Ajuntament, en mèrit a allò que disposa l'art. 11.1.f de la Carta Municipal aprovada per Llei 22/1998, de 30 de desembre.
- en la resta de municipis, els Ajuntaments aproven definitivament els PPU que afectin exclusivament al seu terme municipal
 - si es promouen d'acord amb les determinacions del POUM.
 - si es refereixen a un sector d'urbanització prioritària.

La competència per a l'aprovació definitiva de PP recau en la Comissió Territorial d'Urbanisme competent en els demés cassos.

F. PROJECTES D'URBANITZACIÓ: 89.6 LUC

La competència per a l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització recau sempre en l'Ajuntament.

4 L'ENTRADA EN VIGOR DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

4.1 Consideracions generals

L'aprovació definitiva de les diverses figures del planejament comporta una sèrie d'efectes que, en la seva majoria, tenen el seu origen en el seu caràcter o naturalesa de disposició general; i que seguidament examinarem.

4.2. Publicació i executivitat del planejament Art. 25 LSEst; Arts 103.1 104 107 DT 10a LUC

Per l'executivitat del planejament, així com dels instruments de gestió urbanística, és requisit la publicació del seu contingut normatiu (si més no de les seves normes urbanístiques), tant en cas d'aprovació expressa com en cas d'aprovació per silenci.

A) APROVACIÓ DEFINITIVA EXPRESSA I LA SEVA PUBLICACIÓ

Cas que l'acord d'aprovació definitiva sigui exprés, podem examinar quins documents es publiquem, com s'anuncia la publicació i on s'efectua aquesta publicació.

En l'anàlisi d'allò primer (quins documents es publiquen), hem d'analitzar separatament quan es tracta de planejament, quan es tracta d'instruments de gestió i quan es tracta de convenis urbanístics, tots ells de publicació preceptiva com a requisit d'eficàcia:

- quan es tracta d'instruments de planejament es publica l'acord d'aprovació definitiva; i les normes urbanístiques de les figures de planejament urbanístic aprovades amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 7/1985, del 2 d'abril (per totes STS, de 2 de juny de 2004 [RJ 2004, 8040]);

- quan es tracta d'instruments de gestió urbanística és preceptiva la publicació només de l'acord aprovació definitiva (art. 8.3, 119.1.e).

- i quan es tracta dels convenis urbanístics, s'exigeix l'exposició al públic dels mateixos junt amb l'expedient de planejament o de gestió, i han de poder ser objecte de possible consulta telemàtica sobre el seu contingut; per tant, en aquests cassos no hi ha publicació preceptiva de l'acord d'aprovació definitiva, però en la seva tramitació han estat objecte d'exposició pública.

El segon punt que hem dit que tractaríem fa referència a com s'anuncia aquesta publicació; és a dir, la necessària publicació fa referència a la confecció d'un anunci que ha de tenir un contingut, al qual s'afegeix allò que cal publicar; què diu l'anunci? Doncs be, en el supòsit de figures del planejament urbanístic, l'anunci haurà d'indicar expressament el lloc i els mitjans adequats perquè puguin exercir-se correctament els drets de consulta i d'informació. Si l'aprovació definitiva és de la Generalitat, la publicació al DOG inclourà enllaç amb el Registre de Planejament que permeti consulta telemàtica dels documents.

Finalment hem de respondre a la qüestió d'on s'efectua la publicació de l'anunci: la publicació serà en el Diari o Butlletí Oficial corresponent (provincial o, si escau, el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya);

B) APROVACIÓ DEFINITIVA PER SILENCI I LA SEVA PUBLICACIÓ

Cas que l'acord d'aprovació definitiva sigui per silenci, l'eficàcia d'aquest acord exigeix igualment la seva publicació.

Per això l'art. 107.2 de la LUC disposa en tals cassos que l'òrgan per acordar la seva aprovació definitiva tindrà obligació d'ordenar (bé d'ofici o a bé a sol·licitud d'interessada) la publicació de l'aprovació en el diari o Butlletí Oficial corresponent i, si escau, ha d'efectuar les

notificacions que corresponguin.

C.- ALTRES QÜESTIONS REFERENTS A LA PUBLICACIÓ

Pel demès, podem analitzar d'altres qüestions referents a la publicació:

- Primer, per advertir que en determinades ocasions entre aprovació i publicació s'ha de complir determinades condicions de forma que si no es compleixen no es produirà la publicació i per tant l'aprovació definitiva no tindrà eficàcia. Això passa en el planejament derivat (en tots els que s'aproven definitivament per l'Ajuntament o no contenen les obres d'urbanització bàsiques i en tots els d'iniciativa privada) i en els projectes d'urbanització (d'iniciativa privada), i es regula als arts. 106.3 i 107 (apartats 3, 4 i 5) de la LUC. Les previsions condicionals, en cada cas, son les següents:

- Respecte del planejament derivat (qualsevol de les seves figures) que s'aprova definitivament per l'Ajuntament (sigui d'iniciativa pública o privada), la publicació resta condicionada al lliurament a la Comissió Territorial d'Urbanisme corresponent de la documentació legalment exigida (107.5).
- No entenem exigible, respecte del Pla Parcial Urbanístic (sigui d'iniciativa pública o privada) allò que disposa l'art. 107.4 LUC; aquest precepte ordena que, quan el PPU no incorpora directament les obres d'urbanització bàsiques, serà requisit previ a la publicació que s'hagin aprovat definitivament el projecte o projectes d'urbanització de tots els polígons d'actuació urbanística que integren el sector en els cassos de l'art. 89.8 de la LUC; considerem no aplicable aquesta regla perquè l'art. 89.8 ha estat derogat.
- Respecte del planejament derivat i projectes d'urbanització d'iniciativa particular, serà requisit previ a la publicació de l'acord d'aprovació definitiva que s'asseguri l'obligació d'urbanitzar mitjançant la constitució d'una garantia per l'import del 12% del valor de les obres d'urbanització. Sobre aquesta garantia creiem d'interès el tractament de les següents qüestions:
 - o El termini per a acreditar la constitució de la garantia davant l'administració urbanística que pertorqui és d'un any. Transcorregut aquest termini sense que s'hagi acreditat, l'administració ha de requerir a les persones obligades que compleixin llur obligació i els ha d'advertir que, si no ho fan en el termini concedit amb aquesta finalitat, la tramitació del pla resta sense cap efecte.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- La garantia pot constituir-se en qualsevol de les formes admeses en la normativa de contractes del sector públic; i existeix abundant pràctica de que la garantia es formalitzi en hipoteca unilateral constituïda pels propietaris o propietàries i acceptada per l'Administració actuant; però en tal cas no simplement el requisit de que el valor de la finca hipotecada sigui igual o superior al valor del 12% del cost de la urbanització serà suficient; la jurisprudència exigeix, a més, que es valori "l'efectivitat" de la garantia i no només el quantum; així ho considera la sentència del TS 422/2020, de 18 de maig (RJ 2020\1253), segons la qual la garantia es prestarà ordinàriament "*en metálico, en valores públicos o mediante aval bancario*", i "*La prestación en otra modalidad de garantía exige para su aceptación, como mínimo, un específico control por la Administración que justifique la sustitución de los medios legalmente previstos, en cuanto la modalidad de garantía empleada ofrezca el mismo grado de efectividad en su eventual realización por la Administración*".

- I segon, per tractar de les conseqüències de la manca de publicació: la publicació dels acords d'aprovació de figures de planejament afecta a la seva eficàcia, no a la seva validesa. És a dir, les figures no publicades seran vàlides, però, per contra, mancaran d'eficàcia; manca d'eficàcia que es traslladarà si escau als instruments de desenvolupament o de gestió que portin causa un planejament ineficaç; aquests sí, els actes que desenvolupin (siguin de planejament o no) un planejament ineficaç són actes nuls. La jurisprudència en la matèria és abundant i sense fissures ²⁴.

4.3. Publicitat 25 i 27.2 LSEst 8, 103 i DA 7a LUC; 26 Reglament

L'ordenament jurídic contempla com dret dels administrats el de poder consultar els expedients de planejament i de gestió; i imposant a la vegada que determinats actes de publicitat i determinats negocis sobre el sòl facin referència expressa a les circumstàncies urbanístiques.

Sobre el dret a consultar els expedients de planejament i instruments de gestió, ve regulat a l'art. 25 de la LSEst 2015 i als arts. 8 i 103 de la LUC, els quals garanteixen la publicitat, presencial i telemàtica, del planejament i dels instruments de gestió (en tot el seu contingut i no només dels aspectes normatius dels primers, salvant la protecció de dades); i, en aquest sentit, la disposició addicional setena de la LUC fixa l'obligació general de garantir, amb matisos, l'accés telemàtic als instruments de planejament, així com la seva publicitat o publicació a través dels mitjans electrònics.

²⁴ Sentències TS de 20-2-2001 (RJ 2001, 2801), i 27-7-2001 (RJ 2001, 6880) , i de 24-12-2002 (RJ 2003, 777); i del TSJ de Catalunya de 19-6-2008 (RJCA 2008, 437) i de 20-2-2009 (JUR 2009, 387328)

El dret a consulta, a més, s'estén als convenis urbanístics, que venen afectats per les obligacions de publicitat ex art. 104.2 LUC (encara que no sigui preceptiva la publicació de l'acord d'aprovació definitiva); aquests seran objecte d'exposició pública junt amb el planejament (en cas que siguin convenis de planejament) i podran ser objecte de consulta una vegada aprovats juntament amb la documentació dels instruments de planejament o gestió.

Finalment, cal considerar que la publicitat relativa a urbanitzacions d'iniciativa privada haurà d'explicitar la data d'aprovació definitiva del corresponent pla i l'òrgan administratiu que ho ha acordat, no podent contenir cap indicació contradictòria amb el contingut d'aquest pla (art. 103.5 LUC); i en els actes d'alienació de terrenys haurà de constar (art. 27.2 LSEst 2015) la situació urbanística dels terrenys (quan no siguin susceptibles d'ús privat o edificació, quan comptin amb edificacions fora d'ordenació o quan estiguin destinats a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública) i els deures legals i les obligacions pendents de complir (quan els terrenys estiguin subjectes a una de les actuacions de transformació urbanística); si no consten aquestes mencions, l'adquirent ve facultat a rescindir el contracte en el termini i exigir la indemnització que sigui procedent de conformitat amb la legislació civil (accions que prescriuen en el termini de 4 anys)

4.4. Informació als administrats i certificats de règim urbanístic 75, 103 i 105 LUC

Els administrats tenen dret a ser informats sobre el contingut del planejament (art. 103.5) i a obtenir certificats del règim urbanístic de les parcel·les (art. 105). Independentment del dret a formular la consulta prèvia per a la transformació del sòl urbanitzable no delimitat (art. 75).

La LUC contempla específicament dos casos:

- la consulta prèvia a la delimitació d'un SUND (art. 75) El dret de consulta prèvia per a la transformació d'un SUND significa que les persones interessades (no hi ha acció pública) poden formular avanços d'un pla parcial urbanístic de delimitació, per consultar la viabilitat de la futura formulació i perquè serveixin d'orientació a l'hora de fer-ne la redacció
- els certificats d'aprofitament (103 i 105): els particulars tenen dret a que l'administració urbanística expedeixi certificat sobre l'aprofitament dels terrenys i edificacions.

L'ordenament jurídic conté una regulació de règim jurídic bastant precisa en referència a aquests certificats d'aprofitament; i destaquem especialment allò següent:

- a) subjecte legitimat activament per sol·licitar la informació:

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

qualsevol persona (acció pública o dret no subjecte a legitimació especial: no cal ser propietari o propietària o titular de dret per formular la sol·licitud);

b) subjecte legitimat passivament a rebre i respondre la sol·licitud: Ajuntament corresponent (al que afecti la consulta);

c) mitjà o forma d'informació: per escrit (tant la sol·licitud com la resposta); mitjançant l'emissió de certificats de règim urbanístic.

d) objecte de la informació: el règim urbanístic aplicable a una finca o sector del sòl.

i) termini per donar la informació: un mes des de la sol·licitud.

Els efectes del certificat són els següents:

- tot i que inicialment es varen considerar inimpugnables, alguna jurisprudència actual admet recurs contra els mateixos ²⁵.

- els certificats tenen efectes vinculants durant sis mesos des de la notificació (per tant el dies a quo serà el de la notificació, no el de l'emissió del certificat); per tant mentre sigui eficaç l'Administració vindrà obligada a l'atorgament de llicències de conformitat amb el certificat.

- Aquesta vinculació al certificat mentre es mantingui la vigència resta condicionada a la presentació del corresponent projecte en la forma establerta en la legislació de règim local sempre que manquin de defectes no esmenables, i sempre que el projecte s'ajusti a les normes vigents en el moment de la sol·licitud del certificat.

- aquesta eficàcia desapareix en cas de suspensió preceptiva de llicències que es lliga a l'aprovació inicial d'un nou planejament. Per tant la sol·licitud de la llicència, si es disposa de certificat d'aprofitament conforme a la sol·licitud de llicència, no es veurà afectada per la suspensió potestativa de llicències regulada com a acte preparatori en la formació i aprovació de plans ²⁶.

- Aquesta vigència de sis mesos beneficia només al sol·licitant del certificat i no a tercers. Els efectes del certificat no són transmissibles ²⁷.

- apart de la seva eficàcia, poden plantejar-se reclamacions de responsabilitat patrimonial per danys i perjudicis en el cas que la informació del certificat sigui errònia, o no s'expedeixi en termini ²⁸. En concret, el certificat que esdevingui inútil per suspensió preceptiva

²⁵ Com per exemple sentència del Jutjat Contencioso-Administratiu núm. 12 de Barcelona núm. 255/2017, de 14 de novembre (JUR 2018\1108). Veure extens comentari sobre la possibilitat de recórrer els certificats d'aprofitament en "El acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de las respuestas a las consultas"; FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA, Monografías BIB 2019\8265

²⁶ El TSJ Catalunya ha destacat que l'eficàcia del certificat de sis mesos únicament aconsegueix a suspensions potestatives, no a les quals són ope legis (per totes, STSJ de Catalunya de 23-9-2008 [JUR 2009, 40703]).

²⁷ La Sentència del TSJ de Catalunya núm. 151/2003, de 14 de febrer (JUR 2003/148633) restringeix l'eficàcia dels certificats al sol·licitant

²⁸ En aquest sentit, STS de 3-12-1999 [RJ 1999, 9770]

que culmini amb modificació de planejament incompatible amb el contingut d'aquell, donarà dret a les persones titulars a la indemnització de les despeses en què hagin incorregut per l'elaboració dels projectes que esdevinguin inútils.

4.5. Vigència 60.11, 94 LUC

A partir de la publicació ha començat l'eficàcia del pla, eficàcia que es manté indefinidament, excepció d'aquelles determinacions que tinguin naturalesa temporal o no tinguin naturalesa reglamentària.

El caràcter de vigència indefinida que es predica del planejament urbanístic, com a conseqüència de la seva naturalesa reglamentària, suposa la seva aplicació, vàlida i eficàcia general fins que sigui expressament suspès, modificat, revisat o anul·lat. En aquest sentit, veure la STS de 6-2-1990 (RJ 1990, 943), que estableix la necessitat de «compatibilitzar aquesta vigència indefinida amb les possibilitats de revisió - replantejament global i substancial d'un Pla en el seu conjunt-; o de modificació "stricto sensu" -mera alteració d'elements concrets del Pla-».

La vigència indefinida dels instruments de planejament s'entronca amb el principi de seguretat jurídica, com han vingut a reconèixer les SsTS de 9-12-1981 (RJ 1981, 5378) i 21-12-1981 (RJ 1981, 5437).

Finalment, i no és més que una conseqüència de la seva naturalesa reglamentària i vigència indefinida, no és possible considerar la caducitat del planejament un cop aprovat (STS d'11-3-1987 (RJ 1987, 3625), ni tant sols en els casos de transcurs del termini contemplat en les agendes (com document preceptivament o facultativament incorporat al planejament) o dels terminis previstos al mateix planejament per procedir a la seva modificació o revisió.

4.6. Obligatorietat del planejament urbanístic

El planejament urbanístic degudament aprovat i publicat obligarà als particulars i a l'Administració pública.

Aquest efecte de l'obligatorietat del planejament és manifestació del principi d'inderogabilitat singular, que es projecte intrínsecament i extrínsecament:

- intrínsecament significa la no admissió del planejament a la carta: no s'admeten excepcions singulars no justificades, ni tan sols dins la pròpia normativa.
- extrínsecament significa la no admissió d'acte d'aplicació contrari a planejament, encara que vingui d'òrgan jeràrquic superior

4.7. Efectes del planejament sobre les construccions i usos preexistents

108 LUC 119 Reglament

Es tracta d'edificacions preexistents al planejament actualment en vigor, en les quals l'ordenament jurídic contempla la possibilitat d'atorgament de determinades llicències d'edificació o d'utilització; el seu règim serà objecte d'estudi detallat al tractar de les llicències urbanístiques especials.

Es tracta d'edificacions preexistents al planejament actualment en vigor, en les quals l'ordenament jurídic contempla la possibilitat d'atorgament de determinades llicències d'edificació o d'utilització; cal distingir dues situacions: totes referents a construccions realitzades abans del planejament d'aplicació i amb llicència; o, en altre cas, havent prescrit l'acció de restauració.

En tals cassos ens podem trobar en dues situacions diferents

- a) edificacions i usos fora d'ordenació;
- b) construccions amb volum disconforme;

Amb caràcter previ al desenvolupament descrit hem de ressenyar que és obligació dels planejaments aprovats incloure les determinacions i previsions necessàries per resoldre les qüestions que les noves determinacions plantegin pel que fa a les preexistents, obligació derivada d'un bàsic principi de seguretat jurídica (art. 108.6 LUC).

4.8. Legitimació d'expropiacions per raons urbanístiques Arts. 42 ss LSEst 2015; arts 109 ss LUC

A. DECLARACIÓ D'UTILITAT PÚBLICA I NECESSITAT D'OCUPACIÓ

El requisit previ per a qualsevol expropiació consisteix a la declaració d'utilitat pública de les obres a executar i la necessitat d'ocupació dels terrenys que van a ser objecte d'expropiació.

L'especificitat quant a les expropiacions urbanístiques resideix en que l'aprovació del planejament urbanístic (o d'un polígon d'actuació urbanística, d'un projecte d'urbanització, d'un projecte d'actuació específica, o d'un projecte de delimitació de sòl per al patrimoni públic) porta implícita, fa innecessària, la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació dels terrenys (STS de 27-2-1995 [RJ 1995, 1081]) (Art. 109.1 LUC)

B. PARTS EN L'EXPROPIACIÓ

Com en tota expropiació, necessàriament existiran dues parts (expropiant i expropiat); i pot aparèixer una tercera (el beneficiari, si és entitat diferent a l'expropiant).

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

En matèria d'expropiacions urbanístiques té especial interès algun comentari sobre el subjecte expropiant i sobre el beneficiari:

- BENEFICIARI: Poden ser considerats com a beneficiaris de les expropiacions aquelles persones físiques o jurídiques que s'hagin subrogat en les facultats dels organismes competents per a l'execució de plans urbanístics o de les obres corresponents.

- EXPROPIANT: Té la consideració d'expropiant aquella entitat pública que assumeixi el paper d'administració actuant ²⁹; si l'expropiació té com a causa l'incompliment dels terminis que el planejament urbanístic estableix per iniciar o per acabar l'edificació d'habitatges de protecció pública, i l'administració actuant no executa l'expropiació, el Departament competent en matèria d'urbanisme pot exercir la potestat expropiatòria, després d'haver fet el requeriment a l'administració actuant perquè exerceixi la dita potestat en el termini d'un mes.

C. DESTINACIÓ I REVERSIÓ

Com en el règim general de les expropiacions, els terrenys objecte d'expropiació hauran de ser destinats a les finalitats previstes i determinades pel planejament urbanístic que li hagi servit de cobertura.

Respecte de la reversió, en concret per l'incompliment de la destinació prevista, els serà aplicable la legislació general.

D. COST DE L'EXPROPIACIÓ I PREU JUST

Dues precisions han de realitzar-se en relació amb el cost de l'expropiació i preu just:

- En primer lloc, el cost de les expropiacions dutes a terme per raons urbanístiques podrà ser repercutit sobre les persones propietaris o propietàries especialment beneficiàries mitjançant la figura tributària de les contribucions especials.

- En segon lloc, el preu just, mitjançant mutu acord, podrà ser substituït per una finca futura, s'entén que de l'actuació urbanística a executar. En tal cas, la subscripció del document de mutu acord habilita per procedir a ocupar les finques.

E. INSCRIPCIÓ EN EL REGISTRE

Resulta preceptiva la inscripció en el Registre de la Propietat, en els termes que estableix la legislació hipotecària.

F. DRET DE REALLOTJAMENT

²⁹ El concepte d'administració actuant ve regulat a l'art. 23 de la LUC.

Les persones ocupants legals dels immobles subjectes a expropiació tindran dret a real·lotjament.

G. SUPÒSITS LEGITIMADORS

L'expropiació per raons urbanístiques podrà efectuar-se en qualsevol dels següents supòsits:

a) Com a sistema d'actuació per a l'execució del planejament urbanístic en el marc d'un polígon d'actuació urbanística o d'un sector de planejament urbanístic derivat.

b) Per a l'execució dels sistemes urbanístics de caràcter públic.

c) Per a l'adquisició de terrenys compresos en àrees destinades al patrimoni públic de sòl i d'habitatge i per a l'adquisició de terrenys destinats a habitatge de protecció pública, si ho determina el planejament.

d) Per raó de la manca de participació dels propietaris o propietàries o propietàries en el sistema de reparcel·lació.

e) Per raó de l'incompliment de la funció social de la propietat, en els supòsits següents (en els cassos segon a darrer que es diran, cal haver fet requeriment previ a les persones propietàries, amb advertiment exprés dels efectes expropiatoris si el requeriment resulta incomplert):

Primer. Que es cometin infraccions urbanístiques molt greus en matèria de parcel·lació, d'ús del sòl i d'edificació.

Segon. Que s'incomplixin els terminis establerts per executar les obres d'urbanització o per edificar els solars resultants.

Tercer. Que s'incomplixin els terminis que el planejament urbanístic estableix per iniciar o per acabar l'edificació d'habitatges de protecció pública.

Quart. Que els propietari o propietàries d'immobles no facin les obres d'adaptació que siguin requerides per a la seguretat de les persones o les obres que siguin determinades pels plans, les normes o els projectes de caràcter històric, arqueològic o artístic

Cinquè. Que s'incomplixin els deures que comporten les diverses modalitats del sistema de reparcel·lació.

Sisè. Que s'incomplixin els deures o les condicions imposats als propietaris o propietàries en el supòsit d'alliberament de béns de l'expropiació

H. ALLIBERAMENT D'EXPROPIACIONS

L'alliberament de béns de l'expropiació per raons urbanístiques (art. 111 LUC) haurà de complir els següents requisits:

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- a) haurem de trobar-nos davant determinats béns (ha de ressenyar-se que l'alliberament aconseguirà a determinats béns, és a dir no podrà ser general);
- b) no podran estar reservats per a dotacions urbanístiques públiques;
- c) l'execució del planejament haurà de quedar garantida, és a dir, en realitat no serà necessària l'esmentada expropiació per a l'execució del planejament;
- d) caldrà justificar adequadament l'alliberament.

L'acord d'alliberament haurà de ser objecte de publicació. Així mateix, imposarà les condicions que siguin necessàries per vincular les persones propietàries alliberades a l'execució urbanística, de manera que es garanteixi el compliment dels deures urbanístics exigibles.

I. PROCEDIMENT D'EXPROPIACIÓ

I.1. Ordinari o de taxació conjunta

En totes les expropiacions urbanístiques, l'Administració expropiant podrà optar entre seguir el procediment general de la llei d'expropiació forçosa o el de taxació conjunta. Referirem les característiques més destacables d'aquest darrer.

I.2- Taxació conjunta

En les expropiacions urbanístiques, l'Administració podrà optar per l'expropiació individual de cada finca (procediment general) o per la taxació conjunta; en aquest darrer cas el règim és el següent:

- Aprovació inicial i informació pública. El projecte d'expropiació haurà de ser objecte d'aprovació inicial per l'Administració amb competència expropiatòria i, posteriorment, sotmès a informació pública per un termini d'un mes. Durant aquest termini, les persones interessades, a les quals caldrà notificar les fulles d'apreuament corresponents, podran formular observacions i reclamacions concernents a la titularitat o la valoració dels seus drets respectius.

- Aprovació definitiva. L'aprovació definitiva del projecte es realitzarà per l'Administració amb competència expropiatòria. Si l'exercici de la potestat expropiatòria correspon a l'Administració de la Generalitat, una vegada aprovat inicialment el projecte pel Departament competent en matèria d'urbanisme, l'aprovació definitiva correspon a la comissió territorial d'urbanisme competent.

- Notificació de resolució a interessats. La resolució del projecte d'expropiació haurà de ser notificada individualment a les persones titulars de béns i drets afectats. La notificació haurà d'advertir que la manca de d'oposició de l'expropiat en el termini dels vint dies següents es considera com una acceptació de la valoració fixada, i en aquest cas

s'entén que el preu just ha estat definitivament determinat. Si les persones interessades, en el termini esmentat, manifesten per escrit la seva disconformitat amb la valoració aprovada, l'Administració ha de remetre l'expedient al Jurat d'Expropiació de Catalunya, perquè fixi el preu just.

- Efectes de l'aprovació: l'aprovació definitiva comporta la declaració d'urgència de l'ocupació dels béns o drets afectats. En conseqüència, el pagament o el dipòsit de l'import de la valoració establerta pel projecte de taxació conjunta habilitarà per ocupar la finca, sense perjudici de la valoració pel Jurat d'Expropiació de Catalunya, si escau, i de la tramitació dels recursos que procedeixin respecte al preu just.

J. EXPROPIACIÓ PER MINISTERI DE LA LLEI 114 LUC

J.1. Concepte: L'expedient d'expropiació per ministeri de la llei consisteix en el reconeixement del dret del titular d'un bé, que té la qualificació de sistemes urbanístics que han d'ésser necessàriament de titularitat pública i no estan inclosos en un polígon d'actuació urbanística o en un sector de planejament urbanístic, a que s'iniciï l'expedient expropiatori davant la manca d'actuació de l'Administració.

J.2.- Element subjectiu

Sobre aquestes expropiacions a instància de part, la jurisprudència ha tractat diverses qüestions d'interès sobre l'element subjectiu:

- Si la titularitat del bé és compartida (situació de comunitat, que bé pot ser una comunitat derivada del règim matrimonial com pot ser la de ganancials o qualque d'altra), té legitimació per a presentar la instància la totalitat dels comuners i no pas un aïllament (STS 19/12/2011 RC 2141/2008); ja que es tracta de demanar l'extinció forçosa del bé (en la seva integritat) per servir a una finalitat pública, cosa la qual requereix l'acció de tots els co-titulars.

La legitimació conjunta de tots els comuners per demanar l'expropiació a instància de part no implica que tots els escrits en procediment expropiatori vinguin guiats per aquesta exigència; fins i tot en els cassos de comunitat matrimonial; quan l'expropiació és d'ofici (o fins i tot a instància de part a partir de la presentació de la instància), cal aplicar la regla civil de que un comuner pot exercir totes les accions en benefici de la comunitat (per exemple, demanar un just preu; o demanar la reversió; o demanar la retaxació; o impugnar el just preu, etc). Diu la STS 07/07/2009 (RC 7441/2005): *“Los demás comuneros no están obligados a aceptar los posibles efectos adversos de una iniciativa que no han consentido; pero no otorga a las personas ajenas a la comunidad de bienes, incluida aquélla frente a quien se ejerce la acción, la facultad de oponerse so pretexto de que no hay un acuerdo previo de los comuneros para el ejercicio de la acción. La falta de legitimación activa sólo existiría si se acreditase*

que el otro copropietario se había opuesto al ejercicio de la acción”

- Entenc que és cas diferent el de comunitat en propietat horitzontal, tota vegada que el titular d'un element privatiu ostenta el poder de disposició sencer sobre aquest element privatiu, la qual cosa li ha de donar legitimació suficient per a presentar la instància sense necessitat del concurs dels titulars de la resta d'elements privatis.

J.3.- Element objectiu:

L'objecte a expropiar ha de reunir unes característiques determinades (totes les que es diran) perquè el particular pugui presentar la sol·licitud expropiatòria:

a) han de ser terrenys reservats per a sistemes urbanístics de titularitat pública (segons el planejament); per tant, la planificació urbanística contempla necessàriament l'adquisició del sòl per l'Administració.

b) els terrenys no han d'estar inclosos per a la seva gestió en polígons d'actuació o sectors del planejament urbanístic (també quan estiguin inclosos i el sistema d'actuació sigui el d'expropiació); com excepció, quan estem en presència de sòls inclosos en polígons o sectors també podrà presentar-se la sol·licitud expropiatòria:

- si el planejament contempla com a sistema d'actuació el d'expropiació.

- si l'execució del planejament a través del sistema de reparcel·lació (en qualsevol de les seves modalitats, especialment en la modalitat de cooperació) es demora injustificadament per manca d'actuació administrativa ³⁰; en tal cas el dret es condicionarà a l'efectiva existència de retard a l'execució, que sigui injustificat, i que l'Administració urbanística competent no hagi realitzat les conductes degudes.

c) Que no es tracti d'un sòl exclòs per les característiques objectives. En aquest sentit, no serà aplicable en els següents casos:

- sòls classificats com a no urbanitzable o urbanitzable no delimitat ³¹;
- sòls classificats com a urbanitzable, si es dediquen a l'explotació agrícola, ramadera, forestal o cinegètica o, en general, a activitats pròpies de la seva naturalesa rústica i compatibles amb la classificació i l'afectació urbanística fins

³⁰ En aquest sentit, la sentència del TSJ de Madrid 317/2018, de 25 de juny (JUR 2018/239570) analitza un cas en que l'execució urbanística estava prevista en règim de cooperació, i afirma “el papel que desempeña la Administración es fundamental para concretar los derechos que corresponden al propietario, pues lo contrario les avoca a la imposibilidad de materializar las previsiones del Planeamiento” i considera que davant la passivitat administrativa cal reconèixer igualment el dret a demanar l'expropiació;

³¹ Vid sentència TS 12/06/2012 RC 2961/2009.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- a l'execució de les determinacions del planejament urbanístic;
- sòls sobre els quals s'ha obtingut autorització per a l'ús o l'obra provisionals.
- sòls on hi hagi construccions o instal·lacions en ús o susceptibles d'ésser utilitzades, sia per a ús propi o per a obtenir-ne un rendiment econòmic.
- sòls reservats per a sistemes generals que han d'ésser executats mitjançant el projecte sectorial pertinent. I és que quan la impossibilitat d'edificar no és conseqüència del planejament urbanístic sinó per exemple de la normativa sectorial de vies de comunicació que regula separació de les edificacions a les vies no hi haurà lloc a l'expropiació per ministeri de la Llei ³²(STS);

J.4. Element formal: el procediment de tramitació de les expropiacions per ministeri de la Llei:

Sobre aquestes expropiacions a instància de part, destaquem diverses qüestions d'interès sobre l'element formal:

- En primer lloc, la jurisprudència ha considerat que el procediment expropiatori a instància de part i el procediment d'ofici són excloents i incompatibles; no es poden tramitar simultàniament, ni un pot reconvertir-se un en l'altra ³³.

- Es contempla la presentació pel particular de dos escrits, davant l'entitat expropiant:

- un primer d'advertiment de la intenció d'iniciar l'expedient expropiatori, un cop passats dos anys des de l'acabament del termini que el PAU o Agenda contemplava per a l'adquisició (o cinc anys de l'entrada en vigor del planejament que qualificà el sistema quan no existeix PAU o Agenda o quan no s'estableix expressament el termini d'adquisició); és a dir, per a la presentació d'aquest escrit d'advertiment existeix un dies a quo, el qual, un cop ha aparegut, comença la possibilitat de presentació en qualsevol moment (no existeix dies ad quem).

- un segon, que serà la instància demanant efectivament l'expropiació del bé i acompanyant el full d'apreuament corresponent, un cop transcorreguts dos anys des de la presentació de l'anterior sempre que l'Administració no hagi iniciat el procediment expropiatori. De nou per aquest segon escrit existeix un dies a quo (a partir del compliment de dos anys des de la presentació de l'escrit d'advertiment), i no existeix dies ad quem; per tant, complert aquest termini, el particular podrà presentar aquest segon escrit en qualsevol moment. A destacar que la

³² Vid sentència TS 20/12/2011 RC 5528/2008.

³³ Sentència del TS 05/11/2012 RJ 2013\74.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

jurisprudència considera que és aquest segon escrit el que té els efectes d'iniciar el procediment; i per tant aquest segon escrit el podem considerar com una autèntica instància demanant l'expropiació.

Respecte de la instància demanant l'expropiació podem resumir interessants aportacions de la jurisprudència:

- La instància s'ha d'interpretar sota els principis antiformalistes, servint qualsevol escrit en què el titular posi de manifest la seva voluntat de substituir el seu bé o dret per la corresponent indemnització ³⁴.
 - Si es presenta la instància anticipadament, aquest defecte es pot entendre sanant per la dilació del procediment posterior ³⁵.
 - La data de presentació de la instància determina el moment temporal al qual s'ha de referir la determinació del just preu ³⁶.
- Un cop presentada la instància demanant l'expropiació davant l'Administració expropiant, es tramita un senzill procediment davant d'aquesta entitat, en el qual l'Administració adoptarà una de les següents decisions:
- inadmetre a tràmit la petició d'expropiació, per entendre que és improcedent (per no referir-se a un dels supòsits de finques expropiables, per no haver transcorregut els terminis des de la qualificació dels sistemes, o per no tenir l'entitat receptora de la petició l'Administració la consideració d'Administració expropiant. Contra aquesta resolució, que es pot adoptar en qualsevol moment anterior a la presentació de la petició davant del Jurat expropiatori i que més endavant considerarem ³⁷, el particular tindrà dret a
 - o presentar els recursos administratius i contenciosos que procedeixin de forma ordinària (no s'eleva l'expedient al Jurat d'Expropiació).
 - o Tornar a formular la petició en qualsevol moment futur, ja que si concorren els requisits per al reconeixement del dret la declaració d'inadmissió d'una instància prèvia no ha de significar ferma preclusiva per tornar a formular el corresponent plantejament.
 - Admetre a tràmit la instància, i acceptar la valoració formulada pel sol·licitant. En el qual cas s'entendrà consumada la fase de determinació del just preu.
 - Admetre a tràmit la instància, i discrepar de la valoració formulada pel sol·licitant proposant una valoració inferior. En el qual cas, com que l'Administració no ha acceptat la valoració del peticionari, cal elevar d'ofici l'expedient al Jurat

³⁴ Sentència del TS 04/12/2012 RJ 2013\631.

³⁵ Mateixa Sentència del TS 04/12/2012 RJ 2013\631

³⁶ Sentència del TS 09/07/2012 RC 4845/2009.

³⁷ Sentència TS núm. 1154/2018, de 9 de juliol (RJ 2018\3115)

d'Expropiació de Catalunya.

- Si transcorres més de tres mesos sense l'adopció d'un d'aquests pronunciaments, el sol·licitant podrà presentar escrit davant del Jurat d'Expropiació de Catalunya perquè determini el just preu. A destacar que la inactivitat de l'Administració expropiant en el tràmit que acabem de relatar no comporta cap acte presumpte; no hi ha silenci; tampoc opera la caducitat del procediment ja que estem en presència d'un procediment iniciat a instància de part; però:

- com que l'Administració expropiant no s'ha oposat a la instància inicial en el termini de que disposa l'expedient s'entén iniciat el procediment expropiatori per ministeri de la Llei; per tant, la procedència expropiatòria no podrà discutir-se després per l'Administració ³⁸.
- I com s'entén ja iniciat el procediment expropiatori sense acceptació del just preu, el particular podrà presentar un altre escrit, ara davant del Jurat d'Expropiació de Catalunya, demanant la determinació del just preu, no sent admissible recurs contenciós per inactivitat de l'administració ³⁹.

- El procediment davant del Jurat d'Expropiació de Catalunya (del qual algunes regles addicionals a les que contempla la LUC poden examinar-se a la normativa reguladora d'aquest òrgan taxador ⁴⁰) es caracteritza per les següents notes:

- El procediment començarà d'ofici (per remissió de l'expedient per l'Administració expropiant quan no accepta la valoració del particular) o a instància de l'expropiat (quan transcorren més de 3 mesos des de la presentació de la instància sense que l'Administració expropiant adopti resolució).
- El Jurat és un òrgan taxador; per tant, si l'Administració expropiant ha decidit prèviament la inadmissió de la instància igualment serà inadmissible la petició que davant d'ell s'efectuï; però altrament, si l'Administració expropiant no s'oposa a la instància inicial que s'ha formulat davant d'ella en el termini de que disposa, l'expedient s'entén iniciat per ministeri de la Llei; per tant, la procedència expropiatòria no podrà discutir-se després per l'Administració ⁴¹.
- S'estableix una tramitació contradictòria: primer es requereix a l'administració expropiant perquè formuli la seva valoració en el termini d'un mes, o manifesti, si s'escau, la improcedència de l'expropiació, la manca de competència o l'existència d'altres administracions implicades. Vist això o,

³⁸ Sentència del TSJ Andalusia núm. 155/2018, de 31 de gener, JUR 2018/127033.

³⁹ Sentència del TS 21/12/2011 RJ 2012\2951.

⁴⁰ Llei 9/2005, de 7 de juliol; art. 15.

⁴¹ Sentència TSJ Andalusia núm. 155/2018, de 31 de gener (JUR 2018/127033); i sentència del TSJ de Catalunya de 28 d'octubre de 2010 (JUR 2011\138747).

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

si s'escau, transcorregut el termini sense resposta de l'administració expropiant, se segueix l'expedient per a determinar el preu just d'acord amb els criteris que estableix la legislació d'expropiació forçosa i la resta de normativa aplicable.

- El termini de que disposa el Jurat per adoptar la resolució és de 2 mesos (prorrogable per 4 mes).
- La resolució del Jurat serà motivada.
- En el procediment davant del Jurat sí opera el silenci administratiu (art. 9.3 de la Llei 9/2005), que s'haurà d'entendre negatiu ⁴².

- Sobre els criteris a emprar per a la determinació del just preu, es farà seguint els criteris i tràmits de les expropiacions ordinàries; però tenint en compte que en la valoració del sòl, com es tracta de sòl sense aprofitament privatiu que no està inclòs en un polígon o en un sector:

- o La determinació del just preu es referirà a la data de presentació pel particular del full d'apreciació (STS 09/07/2012 RC 4845/2009).
- o Es valorarà conforme l'edificabilitat mitjana i l'ús majoritari de l'àmbit espacial homogeni (art. 37.1.a LSEst) ⁴³.
- o Normalment seran considerades "actuacions aïllades", al tractar-se d'àmbits no inclosos en cap polígon o sector, sigui en sòl urbà consolidat o no consolidat; i en la valoració no procedirà deducció en concepte de càrrega de cessió d'aprofitament (sentència TSJ de Catalunya num. 1498/2020, de 26 de maig, JUR 2020\199148)

- El procediment expropiatori resta suspens un cop fet l'advertiment inicial, en l'estat en què es trobi, si abans de la resolució final s'aprova una suspensió potestativa o preceptiva que afecti als expedients expropiatoris. El còmput dels terminis es reprèn si s'esgota la vigència de la suspensió sense haver-se produït la publicació de l'aprovació definitiva del planejament que modifiqui l'actual.

⁴² Sentència TSJ Comunitat Valenciana núm. 696/2001 de 19 junio. JUR 2004\32580

⁴³ El concepte d'àmbit espacial homogeni ve desenvolupat a l'art.20.3 del Reglament de Valoracions de la LS (RD 1492/2011, de 24 de octubre) que disposa que "se entiende por ámbito espacial homogéneo, la zona de suelo urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado, y que posibilita la aplicación de una normativa propia para su desarrollo." La jurisprudencia del TS (vis S 267/2017, de 27 de gener (Id Cendoj: 2807913005201710031) aclareix que "Ello podrá o no coincidir con determinadas zonas urbanísticas, pero lo que en todo caso es necesario e imprescindible, es que esos usos y tipologías sean los mismos en todo el ámbito espacial conformando una homogeneidad. No es posible considerar un ámbito espacial homogéneo integrado por distintos usos y tipologías edificatorias."

5 L'ALTERACIÓ DEL PLANEJAMENT: IUS VARIANDI. MODIFICACIÓ I REVISIÓ

5.1 IUS VARIANDI

El «ius variandi» pot ser definit com aquella potestat que és atorgada a l'Administració amb competències urbanístiques amb la finalitat que aquesta vagi adequant la normativa reguladora del sòl a les necessitats i exigències de cada moment.

El ius variandi és igualment una de les conseqüències de la naturalesa reglamentària del planejament, que no ve limitat per la vinculació als actes administratius ordinaris (no és revisió d'ofici l'aprovació d'un acte normatiu que sigui contrari a l'eficàcia d'un acte ordinari) i significa en el fons la irrenunciable potestat d'adequar l'ordenament a les noves necessitats i al progrés, no sent mai admissible la pretensió de manteniment inalterable de l'ordenament (petrificació del dret), que seria contrari a la gestió eficient dels interessos públics.

En conseqüència, la potestat d'alterar el planejament es beneficia igualment de les característiques de totes les potestats administratives, començant per la presumpció de legalitat. Però es tracta d'una potestat discrecional i no arbitrària; com a tal, té com a límits el respecte a les regles imposades per normes de superior jerarquia, el respecte als principis generals del dret, i la necessitat de justificar adequadament de la decisió discrecional dins els lícits marges de maniobra (element causal), així com la persecució dels interessos públics (element teleològic); i la decisió serà contrària a dret si aquests límits resulten infringits, cosa la qual requerirà d'una adequada activitat provatòria (destinada a trencar la presumpció de legalitat); així es pronuncia reiteradament la jurisprudència, de la qual n'esmentarem com a mostra la sentència del Ts d'11 de febrer de 2016 (RJ 2016/689) ⁴⁴.

D'aquesta jurisprudència constant, trobem d'especial interès aquella que es centra en l'anàlisi de l'element causal de la decisió administrativa, que explora primer la verificació de la realitat dels fets i seguidament entra a valorar si la innovació del nou planejament, discrecionalment decidida, guarda coherència i racionalitat amb aquells; de manera que quan sigui clara la falta de lògica, de coherència o de racionalitat de la solució adoptada, amb la realitat, la decisió resultarà invàlida per arbitrarietat. En definitiva, l'alteració del planejament ha d'estar suficientment justificada i recolzada en dades objectives exemptes d'error.

5.2 REVISIÓ DELS PLANS URBANÍSTICS 95 LUC 116 Reglament

A) CONCEPTE:

⁴⁴ Que recorda l'anterior del mateix Alt Tribunal d'11 de desembre de 1.997 (RJ 1997, 9461)

La revisió es defineix per dues notes:

- modificació important: La revisió consisteix, segons nombrosa jurisprudència, en el canvi o modificació dels criteris o models estructurals triats en el planejament, bé per la necessitat en un determinat moment o bé per complir-se el termini fixat prèviament per a això.
- del POUM: Ha de ressaltar-se que la revisió únicament procedeix respecte dels plans d'ordenació urbanística municipal, no respecte d'altres figures o plans urbanístics.

Ens remetem a la doctrina sobre la matèria ⁴⁵.

Sobre la primera nota, existeix nombrosa doctrina jurisprudencial que distingeix entre simple modificació i revisió del planejament general (per totes, Sentència del TSJ de Catalunya núm. 248/2015, d'1 d'abril, RJCA 2015\1005).

En destaquen les següent notes:

1. La revisió incideix en qüestions de termini (quan al planejament general figura previsió sobre terminis en que procedirà la revisió del mateix) o d'estructura general. La modificació, per contra, en determinacions concretes. La STSJ de Catalunya de 26-6-2008 (JUR 2008, 316605), precisa sobre el concepte de revisió:

“La revisió d'un pla suposa ... L'adopció de nous criteris respecte de l'estructura general i orgànica del territori o de la classificació del sòl, motivada per l'elecció d'un model territorial diferent o per l'aparició de circumstàncies sobrevingudes que incideixin substancialment sobre l'ordenació, o per l'esgotament de la capacitat del pla, considerant-se els altres supòsits com a meres modificacions, tot i que es produeixin canvis aïllats en la classificació o qualificació del sòl”.

En similar sentit es pronuncia la STSJ de Catalunya de 16-6-2008 (JUR 2008, 316967), en la qual concreta que “la caracterització d'una modificació com a substancial passa necessàriament per la consideració del model urbanístic global, i no per la consideració de solament una o algunes de les seves parts o sectors”.

2. La distinció entre una modificació i revisió tindrà la seva rellevància a l'efecte del procediment a seguir i, per això, un error en la seva definició o utilització prèvia portarà inexorablement a la nul·litat del

⁴⁵ Vid XIMENA LAZO VITORIA Revisión y modificación de los planes urbanísticos: a propósito de la sentencia del TSJ de Madrid de 11 de mayo de 2012 (ciudad deportiva del atlético de Madrid) RAP 190 (enero-abril 2013) pp 227-240

procediment seguit.

3. En cas de tramitar un procediment en lloc de l'altra, podríem considerar la nul·litat d'un; però igualment podríem considerar la conversió en l'altra si es donen tots els requisits que per aquesta figura regula l'art. 50 de la Llei 39/2015; com és el cas analitzat per la Sentència del TSJ de Catalunya de 30 de novembre de 2000 (RJCA 2001, 295), en que era objecte de recurs una modificació de planejament general que en realitat era una revisió, però on els tràmits legals de la revisió s'havien complert, i davant d'això procedeix declarar la revisió encoberta com conforme a Dret per conversió.

B) SUPÒSITS 95 LUC 116 Reglament

Es contempla la procedència de revisar el planejament general en els dos cassos següents:

1. Revisió ordinària per compliment del termini: el compliment del termini fixat en el planejament. És a dir, el planejament ha de ser revisat quan transcorri el termini que hagi estat determinat en el mateix (previsió derivada de l'art. 57.2.d LUC). Però cal tenir en compte que el planejament no és de vigència temporal, i per tant el venciment del termini de revisió sense haver-se revisat no deroga ni suspèn el planejament, que continua totalment vigent sense impediments.

2. Revisió anticipada: per donar-se circumstàncies que justifiquin la revisió (art. 95.2 LUC): Aquesta revisió exigeix ordre de la Comissió de Territori de Catalunya (prèvia audiència ens locals afectats); o autorització de la mateixa CTC (a instància ens locals, que s'entén estimada per silenci positiu si transcorre el termini de 3 mesos sense resolució).

C) CAUSES DE LA REVISIÓ:

En qualsevol cas, la revisió del planejament respondrà a una de les següents causes aquelles que hagi determinat el propi planejament (previsió continguda en l'art. 57.2.d i a l'art. 95.4 LU)

- La concurrència de les circumstàncies que determini el propi planejament general.
- raons de jerarquia de plans: l'adaptació a planejament territorial podrà ser causa suficient per a procedir a la revisió del planejament general; però l'adaptació del planejament a les determinacions dels plans directors urbanístics no requereix en cap cas la revisió del planejament general municipal.
- disfuncions entre planejament i realitat: les disfuncions entre les disposicions del pla d'ordenació urbanística municipal i les necessitats reals de sòl per crear habitatges o per establir

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

activitats econòmiques. En relació amb aquest cas, per exemple, la STSJ de Madrid de 23-1-2001 (RJCA 2001, 789) ha reconegut com cas de revisió l'ampliació de terrenys per a la creació del sistema general d'universitat.

- alteracions importants del planejament general: es defineixen com causa de revisió unes modificacions que afecten principalment a sistemes i una altra que afecta principalment a zones:
 - o dins els sistemes, es considera causa de revisió l'adopció de nous criteris respecte a l'estructura general i orgànica o el model d'ordenació preestablerts. Aquest supòsit exigeix alteracions importants: de criteris d'estructura general (no parcial) i orgànica, o de models d'ordenació.
 - o Dins les zones, es consideren principalment dues causes de revisió:
 - L'adopció de nous criteris de classificació del sòl que signifiquin alteracions importants: es canvia el model de classificació preestablert (no qualsevol canvi de classificació, tret que s'alteri el model del mateix, constituirà revisió).
 - Es considera igualment revisió de planejament general la incorporació de sòls no urbanitzables al procediment de transformació urbanística a partir de determinat llindar: en una o diferents modificacions de planejament general en un període de tres anys, la suma de la superfície del sòl classificat com a sòl urbà i del classificat com a sòl urbanitzable que ja disposi de les obres d'urbanització executades no es pot incrementar en quantia superior al 20%; si es supera aquest llindar, caldrà tramitar la revisió del planejament general.

D. PROCEDIMENT: ESPECIALITATS

D.1.- Iniciació:

El procediment de revisió pot iniciar-se d'ofici o a instància dels Ajuntaments o altres entitats:

- d'Ofici, a iniciativa del conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme;
- a instància de l'Ajuntament o altres ens locals afectats; o de les Entitats urbanístiques especials o departaments interessats.

D.2. - Ordre, acord o autorització de revisió: Perquè es procedeixi a l'inici de la revisió del planejament serà necessària en tot cas l'ordre, l'acord o, si s'escau, l'autorització del conseller o consellera competent

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

en matèria d'urbanisme.

L'ordre de revisió es dictarà en qualsevol cas previ informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya i prèvia audiència als ens locals afectats.

L'acord de revisió es dictarà per l'òrgan autonòmic prèvia instància de les entitats urbanístiques especials o dels departaments interessats.

Quan l'autorització de revisió es dicti a instàncies dels ens locals afectats, es preveu el silenci administratiu amb efectes positius, en el cas que transcorrin tres mesos des de la seva presentació a tràmit sense que s'hagi notificat resolució sobre l'autorització.

Pel que fa al silenci positiu, cal destacar els següents aspectes:

- a) la presentació haurà de no ser defectuosa (la sol·licitud defectuosa o incompleta serà objecte d'esmena i, per tant, el termini d'interrupció);
- b) la data «ad quem» és la de la notificació, no la data de la resolució;
- c) l'autorització obtinguda per silenci es sempre positiu, i no és d'aplicació l'excepció de «contra legem» perquè precisament s'intenta modificació de l'ordenament (Sentència del TSJ de Navarra de 30 de juny de 2004; RJCA 2004, 750).

5.3. MODIFICACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC 96 ss LUC 117 ss Reglament

A) CONCEPTE:

La modificació dels plans urbanístics en un concepte subsidiari, és a dir ens trobem davant la figura de la modificació del planejament quan es produeixi o pretengui qualsevol variació d'elements del planejament que no pugui ser considerat revisió de planejament general; o quan es refereix el pretès canvi a qualsevol figura que no sigui considerada planejament general.

Ha de ressaltar-se que el procediment de modificació abasta a qualsevol figura de planejament urbanístic, no només (com la revisió) als plans d'ordenació urbanística municipal.

B. MOTIVACIÓ:

En tots els cassos, la modificació del planejament ha de venir expressament justificada (art. 97 LUC).

En relació amb la importància de la justificació o motivació i el seu diferent grau o nivell ens remetem a la STS de 4-2-2004 (RJ 2004, 2196). La jurisprudència, en general, insisteix en la necessitat d'estudiar i justificar la decisió adoptada entre les diverses alternatives (en aquest

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

sentit, STSJ de Catalunya de 2-11-1999 [RJCA 2000, 649]). La STSJ de Catalunya d'1-10-2008 (JUR 2009, 80607) recorda que ha de diferenciar-se la motivació succinta de la inexistent, sent la primera suficient als efectes examinats, si explica raonadament i de forma convincent la raó del canvi d'ordenació seguint els paràmetres que seguidament comentarem.

Amb caràcter general, les propostes de modificació d'una figura de planejament urbanístic hauran de complir els següents requisits de motivació o justificació:

- raonar i justificar la necessitat de la iniciativa,
- raonar i justificar la seva oportunitat i conveniència en relació amb els interessos públics i privats concurrents.

En aquesta tasca de motivació, l'ordenament jurídic regula uns supòsits de valoració negativa de la motivació: es tracta d'uns cassos en els quals haurà de fer-se necessàriament una valoració negativa sobre les propostes de modificació dels instruments de planejament urbanístic general; en concret els següents (97.2 LUC):

1. Quan l'ordenació proposada no és coherent amb el model d'ordenació establert pel planejament urbanístic general vigent o entra en contradicció amb els principis de desenvolupament urbanístic sostenible.
2. Quan l'ordenació proposada comporta una actuació excepcional d'acord amb el planejament territorial, sense que s'hagin apreciat raons d'interès territorial o estratègic, d'acord amb les normes d'ordenació territorial.
3. Quan en la proposta no hi ha una projecció adequada dels interessos públics. Sobre la projecció adequada dels interessos públics en la proposta de modificació sempre s'ha de justificar i per tant si aquesta projecció no és adequada caldrà fer una valoració negativa; independentment de que per a valorar la projecció dels interessos públics existeixen regles especials per a determinades propostes de modificacions i que comentarem més endavant.

C.- PROCEDIMENT:

Pel demès, la modificació se subjecta a les mateixes disposicions que per a la formació dels plans, amb les especialitats procedimentals següents:

- en relació amb modificacions de plans urbanístics plurimunicipals, quan la incidència territorial de la pretesa modificació quedi limitada a un únic municipi, la competència per a l'aprovació inicial i provisional de la concreta modificació residirà exclusivament a l'Ajuntament afectat (96.a).
- en les modificacions dels plans directors urbanístics no resulta necessària la tramitació d'actuacions preparatòries (art. 96.d LUC).

- l'aprovació definitiva de les modificacions de plans d'ordenació urbanística i de programes d'actuació urbanística (tant municipals com supramunicipals) correspon a la Comissió territorial d'urbanisme corresponent, llevat que l'àmbit territorial de la modificació afecti més d'una comissió territorial d'urbanisme o que la modificació comporti una alteració dels sistemes urbanístics d'espais lliures, zones verdes o equipaments esportius, en el qual cas la competència serà de la Comissió de Territori de Catalunya.

- no és necessari publicar la totalitat de les normes urbanístiques sinó que és suficient amb la publicació d'aquella part de les mateixes que ha estat variada ⁴⁶.

- existeixen tres procediments específics que es sotmeten a tramitació especial i que examinarem tot seguit (tenint en compte, a més, les especificitats de la motivació abans exposades)

D. PROCEDIMENT ESPECIAL DE MODIFICACIÓ DE PLANEJAMENT QUE AFECTI A SISTEMES URBANÍSTICS D'ESPAIS LLIURES, ZONES VERDES O D'EQUIPAMENTS ESPORTIUS 98 LUC

D.1.- Àmbit d'aplicació:

És un procediment especial a aplicar en les modificacions de planejament (tant general com derivat ja que l'art. 98 LUC no limita a un sol d'ells) quan la modificació consisteixi en l'alteració de la zonificació o l'ús urbanístic dels espais lliures, les zones verdes o els equipaments esportius considerats pel planejament urbanístic com a sistemes urbanístics generals o locals; la jurisprudència ha considerat que els conceptes d'espais lliures, zones verdes i equipaments esportius s'ha de realitzar de forma estricta ⁴⁷.

I no s'aplica a modificacions incloses en un procediment de revisió de plans d'ordenació urbanística municipal, ni a ajustos en la delimitació dels espais descrits anteriorment quan no alterin la funcionalitat, ni la superfície ni la localització al territori.

En aquests casos es fa regulació específica de la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics i de determinades qüestions de procediment.

D.2.- Sobre la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics

En aquestes modificacions, i en general en totes les relatives a sistemes urbanístics (per tant s'aplica igualment a les que comporten increment

⁴⁶ Sentència TSJ de Catalunya núm. 661/2009, de 3 de juliol (JUR 2009, 425874).

⁴⁷ Sentència TSJ de Catalunya de 21-4-1997 (RJCA 1997, 882).

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

d'aprofitament i que es veuran més endavant si incorporen una modificació dels sistemes), per tal que es pugui apreciar que hi ha una projecció adequada dels interessos públics, cal complir, com a mínim, els requisits següents (97.2.bis LUC):

- Cal mantenir la qualitat i la funcionalitat del sistema; i a tals efectes:

-els sòls qualificats pel planejament vigent com espais lliures, zones verdes o equipaments esportius (siguin sistemes generals o locals) han de mantenir la superfície i la funcionalitat.

- si la modificació consisteix en un canvi de localització d'un equipament de titularitat pública, no es poden empitjorar les condicions de qualitat o de funcionalitat per a la implantació dels usos propis d'aquesta qualificació, i si els sòls ja eren de titularitat pública s'ha de garantir aquesta titularitat per als nous terrenys que es proposa de qualificar d'equipaments abans que la modificació sigui executiva

- Prohibició de disminució de superfícies de sistemes dins àmbit: no es pot reduir, en un àmbit d'actuació urbanística, la superfície dels sòls qualificats de sistema d'espais lliures públics o de sistema d'equipaments públics en compliment dels estàndards mínims legals.

- Limitació a la reducció de la superfície d'un sòl dotacional de titularitat pública: si la modificació consisteix en la reducció de la superfície dels sòls qualificats d'equipaments de titularitat pública, la reducció ha de quedar convenientment justificada en virtut de qualsevol de les circumstàncies següents:

i. Per la suficiència dels equipaments previstos o existents per fer front a les necessitats.

ii. Per la innecessarietat dels terrenys per a la prestació del servei que en motivava la qualificació, pel fet que el servei en qüestió ha passat a prestar-se en altres terrenys de titularitat pública.

iii. Per l'interès públic prevalent de destinar els sòls a un altre sistema urbanístic públic.

- Compensació per la supressió (o reducció) de sòls dotacionals de titularitat pública: Si es pretén compensar la supressió de la qualificació d'equipament de sòls que ja són de titularitat pública mitjançant la qualificació com a equipaments d'altres sòls de titularitat privada, la modificació ha de garantir la titularitat pública dels sòls abans que la modificació sigui executiva.

D.3.- Qüestions de procediment:

Han de ressaltar-se les següents qüestions:

- la proposta de modificació haurà de justificar en la memòria i

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

documentació gràfica, que es compleixen les previsions específiques i les exigències de la motivació;

- informes: en el procediment de tramitació d'aquestes modificacions de planejament es demanaran preceptivament els següents informes:

- Sempre es sotmetrà l'expedient a dictamen de la comissió territorial d'urbanisme competent i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya (que seran vinculants).
- A més, quan ho sol·liciti un terç del nombre legal de membres de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, es demanarà també informe a la Comissió Jurídica Assessora, que igualment tindrà caràcter vinculant.

- Aprovació definitiva: L'aprovació definitiva d'aquesta modificació puntual és competència de la Comissió de Territori de Catalunya, requerint informe favorable de la Comissió Territorial d'urbanisme competent; però si s'ha demanat l'informe de la Comissió Jurídica Assessora, l'aprovació definitiva de la modificació puntual serà competència del Consell Executiu.

El termini per dictar resolució expressa serà de dos mesos, a comptar des de la data del darrer informe; i la manca de resolució en termini comporta la denegació per silenci.

E. PROCEDIMENT ESPECIAL DE MODIFICACIÓ DE LES FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL QUE COMPORTEN UN INCREMENT DEL SOSTRE EDIFICABLE, DE LA DENSITAT DE L'ÚS RESIDENCIAL O DE LA INTENSITAT, O LA TRANSFORMACIÓ DELS USOS. Arts 99 LUC i 70.ter.3 LBRL

E.1.- Àmbit d'aplicació:

És un procediment especial a aplicar en les modificacions de figures del planejament general el contingut del qual suposi un increment del sostre edificable, de la densitat de l'ús residencial o de la intensitat dels usos, o la transformació dels usos establerts anteriorment.

Destaquem en especial les següents qüestions comunes en general:

- la no aplicació dels preceptes als cassos de revisió de planejament general.
- Quan les normes d'aquests cassos especials exigeixi que la modificació requereix increment de sistemes, aquest increment serà sempre exigible fins i tot en els cassos en que el planejament anterior se situï per damunt del mínim legal (Sentència del TS de 17 de gener de 2013 RJ/2013/240 ⁴⁸).

⁴⁸ Aquesta sentència recorda l'anterior del mateix Tribunal de 15 d'abril de 2.003, segons la qual "de esta necesidad de incrementar los espacios libres en proporción al aumento de volumen edificable señalando que <<... tal exigencia no desaparece porque los espacios libres existentes sobrepasen los porcentajes establecidos por los artículos 12.1.b / y

E.2.- Sobre la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics:

La projecció adequada dels interessos públics (cosa la qual es realitzarà incorporant a la Memòria incorporant la documentació i raonament adequats) haurà de justificar-se subjectivament i objectiva:

- subjectivament, cal identificar als interessats. En aquest sentit a la memòria hi figurarà la identitat de tots els propietaris o propietàries o titulars d'altres drets reals sobre les finques afectades, públiques o privades, durant els cinc anys anteriors a l'inici del procediment de modificació, i els títols en virtut dels quals han adquirit els terrenys. En la següent forma:

- respecte titularitats inscrites, s'incorporarà una relació de titulars i les certificacions pertinents expedides pel Registre de la Propietat i, si s'escau, pel Registre Mercantil.
- respecte titularitats no inscrites, es faran constar les dades del cadastre.
- També es farà constar si hi ha un adjudicatari de la concessió de la gestió urbanística, i la seva identitat.

Sobre aquesta qüestió la Sentència del TS num. 543/2020, de 25 de maig (RJ 2020\1274), dictada en interpretació de l'art. 70.ter.3 de la LBRL, considera si una transferència d'edificabilitat entre diferents zones significa un increment d'aprofitament que requereixi la identificació subjectiva dels propietaris o propietàries i titulars de drets reals; i arriba a la conclusió afirmativa en els següents termes:

"Producido un incremento de edificabilidad en un terreno, sea este incremento "autónomo" o independiente, o tenga su origen en un trasvase de la edificabilidad existente en otro terreno o sector, debe aplicarse el artículo 70.ter 3 LBRL, y examinar, en consecuencia, si la exigencia de transparencia en la alteración urbanística, origen histórico del precepto, ha tenido lugar."

- objectivament:

- caldrà fer constar els motius que justifiquen la modificació, que s'han de fonamentar en raons d'interès públic degudament enumerades i objectivades, segons abans hem considerat al tractar la motivació.
- La valoració de l'interès públic serà negativa quan no hi

13.2.b del Texto Refundido de La Ley del Suelo de 1976 y 19.1.b / y 45.1.c/ del Reglamento de Planeamiento , ya que, sin lugar a duda, el precepto invocado (artículo 49.2 del Texto Refundido de La Ley del Suelo de 1976) en este motivos de casación requiere que si La modificación del planeamiento supone un aumento de La densidad de población, se destine más superficie a espacios Libres, aunque Los existentes cubran La superficie señalada en Los indicados preceptos del Texto Refundido de La Ley del Suelo y del Reglamento de Planeamiento... >>.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

concorrin circumstàncies sobrevingudes que objectivament en legitimin la modificació, en el supòsit que el planejament anterior no s'hagi executat i es tracti de terrenys

- bé de titularitat pública on s'hagi adjudicat la concessió de la gestió urbanística,
- bé de titularitat privada que en els cinc anys anteriors van formar part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

E.3.- Documentació d'aquestes modificacions:

Aparts de que el document "Memòria" haurà de contenir allò que acabem de tractar sobre la justificació de l'adequada projecció dels interessos públics, cal destacar igualment que existiran especialitats respecte de dos documents de la modificació:

- en el document de l'agenda o del programa d'actuació del pla es contindrà la previsió de l'execució immediata del planejament, establiment del termini concret per a aquesta execució, el qual ha d'ésser proporcionat a la magnitud de l'actuació. L'incompliment dels terminis establerts per la modificació per a iniciar o acabar les obres d'urbanització o per a edificar els solars resultants comporta que l'administració actuant adopti les mesures necessàries perquè l'actuació s'executi o per retornar a l'ordenació anterior a la modificació.

- en el document d'avaluació econòmico-financera, s'efectuarà una avaluació econòmica de la rendibilitat de l'operació, en la qual s'ha de justificar, en termes comparatius, el rendiment econòmic derivat de l'ordenació vigent i el que resulta de la nova ordenació.

E.4.- Qüestions de procediment:

Si les determinacions del planejament general que s'han de modificar tenen una vigència inferior a cinc anys, caldrà informe favorable de la comissió territorial d'urbanisme competent, abans de la tramitació. L'informe ha d'ésser demanat per l'administració competent per a tramitar-lo i s'entén emès en sentit favorable si transcorren tres mesos des que es va sol·licitar sense que s'hagi notificat. Els motius que justifiquen la modificació han d'estar explicitats convenientment en la sol·licitud d'informe i s'han de fonamentar en raons d'interès públic degudament enumerades i objectivades

E.5.-efectes de la modificació:

Si les modificacions d'instruments de planejament general comporten un increment de sostre edificable i es refereixen a sectors o a polígons d'actuació urbanística subjectes a la cessió de sòl amb aprofitament, han d'establir el percentatge de cessió del 15% de l'increment de l'aprofitament urbanístic.

F. MODIFICACIÓ DE LES FIGURES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC QUE REQUEREIXEN UN

INCREMENT DE LES RESERVES PER A SISTEMES URBANÍSTICS. 100 LUC

La modificació d'algunes determinacions específiques obliga o faculta a incloure determinacions o previsions especials en correspondència.

F.1. Increment de sostre edificable 100.1

En el cas que la modificació d'una figura del planejament urbanístic comporti un increment de sostre edificable s'han d'incrementar proporcionalment, com a mínim, els espais lliures zones verdes:

- en sòl urbanitzable, caldrà incrementar proporcionalment, com a mínim, les reserves segons els nivells exigits als plans parcials urbanístics.
- En sòl urbà, s'ha de preveure una reserva mínima per a zones verdes i espais lliures públics de 20 m² per cada 100 m² de sostre residencial i de 5 m² per cada 100 m² de sostre d'altres usos.
- A més, si cal, ha de reservar-se sòl per a equipaments públics en la quantitat adequada per fer front als requeriments que es deriven de la modificació.

F.2. Augment de densitat d'ús residencial, sense increment d'edificabilitat 100.2

En el cas que la modificació tingui com a efecte un augment de la densitat de l'ús residencial, sense increment de l'edificabilitat, haurà de preveure's una reserva complementària de terrenys per a sistemes d'espais lliures i equipaments de 10 m², com a mínim, per cada nou habitatge, llevat que l'augment de densitat es destini a habitatges de protecció pública i no ultrapassi el nombre d'habitatges que resulta d'aplicar el mòdul de 70 m² al sostre amb aquesta destinació.

En el cas que aquesta reserva complementària, per raons d'impossibilitat material que haurà de quedar plenament justificada, no pugui emplaçar-se en el mateix àmbit d'actuació, pot substituir-se per l'equivalent del seu valor econòmic, que l'Ajuntament competent haurà de destinar a nodrir un fons constituït per adquirir zones verdes o espais lliures públics de nova creació en el municipi.

F.3. Modificacions puntuals en sòl urbà consolidat que no incrementen densitat i comporten que part de sostre residencial plurifamiliar es destini a habitatges de protecció: Art. 100.2bis.

Quan una modificació puntual en sòl urbà consolidat no incrementa densitat i comporta que part de sostre residencial plurifamiliar es destini a habitatges de protecció:

- a) No pot afectar els solars adjudicats en un procediment de repartiment

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

equitatiu de beneficis i càrregues entre els propietaris o propietàries afectats o afectades mentre no hagi transcorregut el termini per edificar-los establert pel planejament prèviament executat o, si aquest no el va establir, tres anys des que van adquirir la condició legal esmentada.

b) El paràmetre urbanístic de la zona que regula la densitat de l'ús residencial només s'aplica a la part del sostre que no es destina a habitatge de protecció pública. El nombre màxim d'habitatges de protecció pública és el resultat d'aplicar al sostre construït amb aquesta destinació la ràtio de 70 m² per habitatge.

F.4. Reordenació general d'un àmbit en sòl urbà que comporta la transformació global dels usos previstos pel planejament 100.3

Quan la modificació prevegi una reordenació general d'un àmbit en sòl urbà que comporti la transformació global dels usos previstos en el planejament, la modificació haurà d'incorporar una reserva per zones verdes i espais lliures:

- Quan es tracti de sostre residencial, s'ha de preveure una reserva mínima de 22,5 m² per cada 100 m² de sostre residencial per a aquestes finalitats (dels quals un mínim de 15 m² de sòl per cada 100 m² de sostre serà destinat a zones verdes)
- Quan es tracti de sostre per a altres usos, s'ha de preveure una reserva mínima de 7,5 m² per cada 100 m² de sostre

Aquestes reserves s'apliquen sobre la totalitat del sostre edificable de l'àmbit. I a aquests efectes, computen les reserves que s'han obtingut o s'han previst per a qualsevol ús per raó de la destinació de l'àmbit en qüestió d'acord amb el planejament anterior i haurà d'aplicar-se allò establert per als estàndards urbanístics en sectors d'ús residencial i altres usos en planejament parcial.

F.5. Actuació aïllada de dotació 100.4

F.5.1.- Concepte d'actuació aïllada de dotació: Són actuacions de transformació urbanística de dotació (DA 2na.3 LUC) aquelles actuacions aïllades previstes en modificacions del planejament, sobre terrenys que en origen tenen la condició de sòl urbà consolidat, i que tenen per objecte l'ordenació i l'execució d'una actuació que, sense comportar una reordenació general d'un àmbit, dóna lloc a la transformació dels usos preexistents o a l'augment de l'edificabilitat o de la densitat de determinades parcel·les i a la correlativa exigència de majors reserves per a zones verdes, per espais lliures i per equipaments.

F.5.2.- Increment de reserves per a zones verdes, espais lliures i equipaments

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

Quan a través d'una modificació puntual de planejament té per objecte una actuació aïllada de dotació, l'increment de reserves per a zones verdes, espais lliures i equipaments serà el següent:

- en el supòsit de modificació que comporti la transformació (canvi) dels usos preexistents, les reserves mínimes a complir seran les explicitades en l'apartat anterior F.3 per a la reordenació de sòl urbà i transformació global d'usos;
- en el supòsit de modificació que comporti un increment de sostre edificable o densitat, les reserves mínimes a complir seran les explicitades en els apartats anteriors F.1 i F.2 .

Les regles sobre la localització o, en el seu cas, substitució monetària, d'aquest increment de reserves són les següents:

- Per regla general, les reserves es situaran a la mateixa parcel·la o parcel·les afavorides amb l'increment d'aprofitament.
- De no ser possible això, es podran ubicar a una parcel·la accessible no més llunyana de 500 m (delimitant un àmbit discontinu o adscriuint els sòls de cessió a l'àmbit)
- Si això tampoc és possible, es pot substituir per la cessió de sostre edificat o edificable dins les parcel·les on s'assigni major aprofitament (cessió que es destinarà a sistema de titularitat pública); o, alternativament, es pot substituir pel seu valor econòmic (que l'Administració receptora destinarà a conservar, administrar o ampliar el seu patrimoni públic de sòl i habitatge).

6. INDEMNITZACIONS PER ALTERACIÓ DEL PLANEJAMENT O VINCULACIÓ SINGULAR

A) CONSIDERACIONS GENERALS: PRINCIPI DE NO INDEMNITZABILITAT I INTERPRETACIÓ ESTRICTA.

Amb caràcter previ, hem de recordar el principi general de no indemnizabilitat per l'ordenació urbanística com un dels principis que informen i presideixen tota actuació territorial i urbanística. És a dir, la normativa autonòmica, i l'estatal bàsica, amb caràcter general, especifiquen que l'ordenació establerta en el planejament dels terrenys, edificacions, construccions i la dels seus usos (és a dir, l'exercici de les potestat urbanística en general) no conferirà dret a indemnització als afectats. Aquesta previsió o regla general suposa una excepció al règim de la responsabilitat patrimonial de l'administració pública.

Aquest principi general ve recollit als següents preceptes:

Art. 4.1 LSEst *La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las*

facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

Art. 6 LUC Inexistència del dret a exigir indemnització per l'ordenació urbanística de terrenys i construccions

L'ordenació urbanística de l'ús dels terrenys i de les construccions, en tant que implica meres limitacions i deures que defineixen el contingut urbanístic de la propietat, no confereix a les persones propietàries el dret a exigir indemnització, excepte en els supòsits expressament establerts per aquesta Llei i per la legislació aplicable en matèria de sòl.

Art. 115.6 LUC El reconeixement per un instrument de planejament urbanístic d'usos i edificabilitats preexistents no té en cap cas la consideració de limitació o vinculació singular.

El propi legislador, de totes maneres, preveu, com hem avançat, per contra que seran indemnitzables determinats supòsits reconeguts pel legislador estatal amb precisions autonòmiques.

Aquest principi o regla ha estat permanentment mantingut per la doctrina jurisprudencial, portant a interpretar de forma restrictiva els supòsits o requisits que donen lloc a la indemnització i exigint, així mateix, el compliment dels requisits generals de la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques.

En aquest sentit, per exemple, podem citar la STS de 26-1-1993 (RJ 1993, 451) en la qual s'afirma el següent: "... les facultats del dret de propietat s'exerciran dins dels límits i amb el compliment dels deures establerts en aquesta Llei o, en virtut de la mateixa, pels Plans d'Ordenació, conforme a la classificació i qualificació urbanístiques dels sòls, sense que, com a regla general, la nova ordenació de l'ús dels terrenys i construccions confereixi als propietaris dret a exigir indemnització, per implicar les seves determinacions urbanístiques meres limitacions i deures que defineixen el contingut normal de la propietat; d'on es desprèn que la norma continguda en l'ap. 2n. del citat art. 87, ... té caràcter excepcional i ha de ser objecte d'interpretació estricta [Sentències d'aquest Alt Tribunal de 14-6-1983 (RJ 1983\3506), 10-4-1985 (RJ 1985\2197), 24-4-1992 (RJ 1992\3995), etc.], tenint en compte que la regla general és la ja exposada, és a dir, que la facultat de modificació de l'ordenació dels terrenys i construccions establerta que en exercici del «ius variandi» va exercir l'Administració, no dóna dret en principi a indemnització patrimonial als propietaris de terrenys per la pèrdua de les precedents expectatives urbanístiques dels mateixos, tret que s'acrediti que concorren els requisits taxativament exigits en l'ap. 2 de l'esmentat art. 87.... el caràcter excepcional de la norma que ens ocupa, derivat del règim estatutari de la propietat immobiliària, ve a quedar reforçat per la seva inserció dins del marc general de la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, la qual cosa implica que perquè procedeixi aquest tipus d'indemnització serà necessari acreditar suficientment, d'un costat,

l'existència d'una concreta lesió patrimonial en els béns o drets de qui la reclami, a tenor del que es disposa en els arts. 106.2 de la i 40 de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat; i, d'una altra part, també ha de justificar-se l'haver-se donat efectiu compliment dels deures i actuacions que imposa als propietaris l'ordenament urbanístic...”

B. SUPÒSITS INDEMNITZATORIS

Podem examinar un resum de la doctrina i jurisprudència en la matèria en la tesis de la Dra MARIONA LEAL GRAU titulada “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA” ⁴⁹.

B.1. Per afectació anticipada a l'activitat urbanitzadora 38, 48 a) LSEst

- delimitació del supòsit: alteració de les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització, o de les condicions de participació dels propietaris o propietàries en la urbanització, de forma anticipada, per un acte de planejament o per un acte diferent. No es refereix a limitacions d'edificació o ús, que tractarem més endavant, sinó a limitacions de l'activitat urbanitzadora.

- Requisits que s'han de donar:

- modificació de l'ordenació territorial o urbanística, o de l'acte o negoci de l'adjudicació del dret. És a dir l'impediment d'iniciar, continuar o finalitzar l'activitat urbanitzadora ve impedit per un acte de planejament (territorial o urbanístic) o per un acte que no és planejament (pot ser una llei -en el qual cas parlaríem de responsabilitat del poder legislatiu), un acte o un fet.

- aquest planejament, acte o fet afecta a terrenys han de comptar amb determinat grau de desenvolupament urbanístic (art. 115.3 LUC)

- planejament derivat definitivament aprovat, quan fos necessari

- projecte d'urbanització aprovat definitivament, en tot cas.

- projecte de reparcel·lació aprovat definitivament, en els supòsits de sistema de reparcel·lació

En terminologia de la Llei Estatal, aquest grau de desenvolupament exigit significa el compliment dels deures previs per a la patrimonialització del dret a urbanitzar; cosa la qual ve regulada a l'art. 38.1 de la LSEst.

- no esgotament dels terminis d'urbanització: els terminis d'execució venen marcats en el planejament general per al sòl urbà, i en el planejament derivat per l'urbanitzable (art. 115.4 LUC); i es produeix una extinció anticipada del dret: abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, si l'execució no s'hagués portat a efecte per causes

49

<https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/277011/tmllg.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

imputables a l'Administració.

B.2. per limitacions singulars 48 b) LSEst 115.6 LUC

Son indemnitzables les vinculacions o limitacions singulars intruïdes pel nou planejament que excedeixin dels deures legalment establerts respecte de construccions i edificacions, o comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús que no sigui susceptible de distribució equitativa.

No tindrà la consideració de limitació o vinculació singular el reconeixement per un instrument de planejament urbanístic d'usos i edificabilitats preexistents.

La doctrina jurisprudencial és extensa en la matèria; i parteix de considerar que estem davant d'una excepció a la regla general que estableix que l'ordenació urbanística del sòl a través del planejament no confereix dret a exigir indemnització; com a excepció a la regla, es reconeixerà el dret a ser indemnitzat si l'establiment d'una nova determinació en el Pla suposa una limitació o vinculació singular per a la propietat que no pot ser objecte de distribució equitativa entre els altres propietaris o propietàries de la zona o polígon; en tals cassos tal determinació està privant al propietari o propietària afectat o afectada d'una part del contingut normal de el dret de propietat, i tal privació, en conseqüència, resulta indemnitzable, a l'implicar la ruptura de el principi constitucional d'igualtat de les càrregues públiques, ja que el propietari o propietària no té el deure de suportar aquestes càrregues sense la corresponent contraprestació.

Reiterada Jurisprudència ha vingut exigint la concurrència dels següents requisits per reconèixer al dret a la indemnització: a) una restricció en l'aprofitament urbanístic; b) una limitació singular; i c) la impossibilitat d'una distribució equitativa ⁵⁰.

En l'anàlisi sobre la concurrència d'aquests requisits, aquesta doctrina insisteix en allò que descriu com "terme de comparació" ⁵¹. Que significa l'anàlisi de comparació sobre el règim urbanístic entre diferents sols: aquell afectat de vinculació singular i els altres de característiques anàlogues no afectats per tal vinculació: és adir, allò rellevant és si les determinacions que s'apliquen a un o diversos terrenys són diferents a les del seu entorn o als terrenys de la seva mateixa classificació o qualificació; i en aquest anàlisi no importa la situació anterior a la

⁵⁰ Sentències TS de 21 de juny de 2001 -recurs 8844/1996- de 24 de setembre de 2008, de 3 d'abril de 2009, de 10 d'octubre de 2011 -recurs 3212/2008 -, de 26 de març de 2013 -recurs 3142/2010-, de 14 de setembre de 2017 -recurs 2067/2016-, de 22 de novembre de 2018 -RJ 2018/5127-; del TSJ de Catalunya de 31 de gener de 2005 (JUR 2005/54509; del TSJ del País Bas de de 22 de novembre de 2018 -RJCA 2019/769..

⁵¹ Veure sobre aquest extrem l'article de M^a Astrid Muñoz Guijosa: La problemàtica fijación del término de comparación en la indemnización por vinculación singular: Un intento de clarificación a la luz de la jurisprudencia (Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num. 32/2014. BIB\2014\3758)

modificació del planejament (és indiferent si el perjudicat amb el planejament anterior tenia o no l'aprofitament que li atribueix la modificació, o les càrregues o vinculacions concretes). És a dir, el terme de comparació es situa en el propi planejament que estableix la vinculació.

Com exemple de cassos en que es reconeix el dret a la indemnització per vinculacions singulars podem esmentar el que contempla la sentència del TS 1654/2018, de 22 de novembre (RJ 2018\5127) que estima el recurs de la propietat d'un bé que s'havia inclòs en el catàleg, amb les restriccions que d'aquesta catalogació se'n deriven.

B.3. per la modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitants d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística (art. 48.c LSEst).

El supòsit que contempla la llei es refereix a limitacions indemnitzables sobre el dret a edificar o a utilitzar les edificacions; i caracteritza per la concurrència de les següents notes:

- Existeix un canvi sobrevingut del planejament: urbanístic o territorial
- que comporta l'alteració o desaparició de l'eficàcia d'un títol administratiu que habilitava a un particular a realitzar una obra o ús determinat (s'hagi iniciat o no); és a dir: el canvi sobrevingut de planejament és requisit necessari, però no suficient; cal, a més, que aquest canvi de planejament comporti alterar o eliminar l'eficàcia del títol administratiu ⁵²el concepte de títol administratiu inclou un ample llistat de cassos: llicències urbanístiques de tota índole (tant d'obres en subsòl, com a sòl, vol, etc), llicències de reforma i rehabilitació, llicències de nova edificació; llicències anomenades de primera ocupació o utilització urbanística d'un immoble, llicències d'activitat (en la doble faceta que acostuma a considerar la seva normativa reguladora: llicències d'obertura i posada en funcionament de l'activitat), la concessió administrativa, la autorització o una ordre d'execució. En canvi la doctrina no considera títol habilitant els altres que a l'empara de la normativa de simplificació e l'activitat administrativa s'han introduït per agilitzar determinades obres o activitats, com la declaració responsable o el comunicat previ, perquè no tenen la consideració de títols administratius.
- El particular ha d'haver patrimonialitzat el dret a l'edificació o a l'ús per tenir dret a la indemnització, pel compliment de les càrregues imposades per tal patrimonialització (Sentència del TS de 23 de maig de 2014, RJ 2014/2934).

⁵² Vid. SsTS 161/2021, de 10 de febrer RJ 2021\717; i núm. 941/2021 de 30 juny RJ 2021\3550

Cal destacar que la modificació del planejament no comporta mai la ineficàcia dels títols administratius prèviament atorgats; ja que si existeix una obra o un ús autoritzat per un títol administratiu que sigui contrari al nou planejament, restarà es situació de fora d'ordenació o de volum disconforme; i aquestes situacions no generen dret a indemnització en la mesura que l'eficàcia del títol roman inalterable (art. 48.a.fine LSEst).

Per tant, el supòsit s'ha de referir als cassos en que, per la causa del nou planejament, l'Administració per decisió posterior acorda la revocació del títol; supòsit que ja venia contemplat a l'art. 16 de l'històric reglament de serveis de les corporacions locals, i que avui recull l'art. 88.3 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya ⁵³.

B.4. per anul·lació o denegació improcedent dels títols administratius per obres o usos; o la demora injustificada en la resolució (de concessió dels títols o d'aprovació del planejament d'iniciativa particular) 25.5 i 48.d LSEst

Es reconeix el dret a indemnització per l'anul·lació dels títols administratius que habilitaven a l'edificació o a l'ús (per tant, podem reiterar les consideracions del concepte de títol administratiu; i de la necessitat d'haver patrimonialitzat el dret), per decisió administrativa o jurisdiccional adoptada en el procediment de control de legalitat contra l'acte d'atorgament del títol (recurs administratiu, revisió d'ofici o recurs contenciós-administratiu) per infracció de l'ordenament jurídic (és a dir, per motius de legalitat invalidant i no pas per motius d'oportunitat o conveniència). Igualment resulta d'utilitat en aquests cassos acudir a la doctrina general de la responsabilitat patrimonial, en especial a la que tracta el trencament de la relació de causalitat per existència de dol o culpa greu del perjudicat: si la il·legalitat ve originada en aquest grau de comportament negligent del sol·licitant del títol no tindrà dret a cap indemnització.

Podríem considerar en aquest supòsit diferents cassos:

- Títol que autoritza una obra o un ús en tot o en part contrari a ordenament i que s'anul·la. En aquest cas és important allò que considera la sentència del TS núm. 1174/2018, de 10 de juliol (RJ 2018\3334): el termini per formular la reclamació de danys per l'anul·lació d'una sentència que comporta

⁵³ Art. 88.3 Decret 179/1995, de 13 de juny:

És procedent la revocació de les llicències, per canvi o desaparició de les circumstàncies que en van determinar l'atorgament o per sobrevenir-ne d'altres de noves que en cas d'haver existit llavors haguessin justificat la denegació, en els termes establerts per la normativa general aplicable. També poden revocar-se les llicències quan la corporació adopti nous criteris d'apreciació recollits en la normativa aplicable corresponent.

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'enderrocament serà d'un any des de la fermesa de la resolució anul·latòria (no a partir de l'enderroc).

- Títol que autoritza obra o ús imponent càrregues que no es poden exigir en aplicació de l'ordenament.
- Títol que autoritza obra o ús amb menys càrregues de les que procediria.
- Resolució administrativa denegatòria del títol quan el sol·licitant ostenta el dret al seu atorgament. Alguna jurisprudència exigeix en aquests casos valorar la "raonabilitat de l'actuació administrativa"; i en els casos en que s'apreciïn elements de complexitat especial, malgrat la denegació sigui contrària a dret, si no es consideren traspassats els marges de tolerància o raonabilitat, no existirà dret a indemnització (STSJ de Navarra núm. 202/2019, de 18 de setembre JUR 2020\103126). Discrepem d'aquest criteri, ja que desconeix el règim objectiu de la responsabilitat patrimonial.
- Retard en la resolució d'atorgament del títol.

En tots els casos, el problema principal rau en provar els danys produïts per l'acció o omissió generadora del dany; destaca especialment el problema en el cas de demora injustificada en l'atorgament del títol ja que resulta difícil l'aparició del dany individual quan, com a regla general, opera el règim de silenci positiu; sent relativament breu el termini de el silenci positiu, durant aquest termini no sembla que es pugi parlar de retard injustificat que produeixi o generi danys a sol·licitant, en tant que l'Administració opera dins el termini que té legalment concedit; però si s'excedeix el termini, per molt que operi el silenci (que recordem no exclou l'obligació de dictar resolució expressa confirmatòria quan el silenci és positiu, ex art. 24.3 Llei 39/2015), la resolució expressa extemporània, si es pot qualificar de retard injustificat, pot ser naturalment generadora de danys.

La LSEst recull a més, un cas de demora en la resolució d'expedients que pot donar dret a indemnització i que no es refereix a títols habilitants, sinó al planejament d'iniciativa particular; en efecte, l'art. 25.5 contempla que l'incompliment del deure de resoldre dins del termini màxim establert donarà lloc a indemnització als interessats per l'import de les despeses originades per a la presentació de les seves sol·licituds, llevat dels casos en què s'hagin d'entendre aprovats o resolts favorablement per silenci administratiu.

B.5. per l'ocupació de terrenys destinats a dotacions públiques 48.e LSEst

Els terrenys que segons el planejament territorial o urbanístic vinguin destinats a dotacions públiques poden ser ocupats per l'Administració amb anterioritat a la seva adquisició a través dels procediments de distribució de beneficis i càrregues (projecte de reparcel·lació, en la denominació de la LUC); aquesta ocupació genera perjudicis indemnitzables, independentment de que per un títol posterior (la reparcel·lació)

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'Administració n'adquirirà la propietat i el propietari o propietària actual rebrà les compensacions de valor que procedeixin (normalment en solars o, en ocasions, en equivalent econòmic); si transcorren més de 4 anys des de l'ocupació sense haver-se aprovat definitivament la reparcel·lació, el propietari o propietària afectat o afectada podrà instar l'expropiació per ministeri de la llei (i cobrar el just preu que correspongui amb independència de la indemnització rebuda per a l'ocupació temporal prèviament materialitzada.

La LS2015 sembla que fa servir un concepte ample de l'expressió "dotaciones públicas", coincident amb el de "sistemas urbanísticos de titularitat pública" de la legislació urbanística catalana; i inclou tots els sols necessaris per a vertebrar el territori i destinats a la implantació de vials, espais lliures, zones verdes i altres dotacions públiques (que cal referir als equipaments); així s'expressa, per exemple els arts. 18.1.a, 26.4, dintre d'altres, de la LS 2015.

En la normativa autonòmica aquestes ocupacions venen regulades a l'art. 156 de la LUC i als arts 215 a 219 del RLUC.

B.6. per l'elaboració de projectes inútils en casos de consulta prèvia errònia: (13.2.a LSEst) o en cassos d'afectació per suspensió de llicències (art. 115.7 LUC)

La normativa regula dos cassos especials en que el particular tindrà dret a ser indemnitzat per les despeses inútils en que hagi incorregut (honoraris per l'elaboració de projectes, taxes per a la seva tramitació i altres que tinguin la mateixa naturalesa); son els següents:

- Quan s'han formulat consultes i s'han contestat erròniament. La normativa reconeix el dret dels particulars a formular consultes sobre els criteris i previsions de l'ordenació urbanística, dels plans i projectes sectorials, i de les obres que hauran de realitzar per assegurar la connexió de la urbanització amb les xarxes generals de serveis i, si s'escau, les d'ampliació i reforçament de les existents fora de l'actuació (art. 13.2.a LSEst); el termini màxim per respondre a la consulta serà de 3 mesos (reserva de llei per establir termini superior); i si es contesta erròniament; en virtut d'aquesta resposta errònia, si el particular realitza despeses que esdevenen inútils, tindrà dret a ser indemnitzat.
- Quan s'han presentat projectes a tramitació per a l'obtenció de la corresponent llicència i opera amb posterioritat la suspensió en la seva tramitació com fruit de la mesura cautelar que contempla l'art. 73 de la LUC: igualment en aquest cas l'art. 115.7 de la LUC contempla el dret la indemnització dels costos del projecte i de les taxes municipals, en els supòsits en els quals havent estat decretada la suspensió de tramitacions i de llicència, els projectes anteriorment presentats esdevenen

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

ineficaços, en tot o en part, com a conseqüència de les noves determinacions que pugui contenir el planejament urbanístic que s'aprovi definitivament. Alguna jurisprudència, en els cassos de sol·licituds de llicència per a una nova instal·lació que substitueixi a una anterior condiciona el dret al rescabament a que aquesta instal·lació anterior hagués estat executada de conformitat amb la legalitat urbanística ⁵⁴

B.7. Responsabilitat contractual per l'incompliment de convenis urbanístics:

Malgrat no estar previst a la LSEst 2015, en mèrits a la normativa general (de procediment comú i contractual) té gran transcendència pràctica el tema de la responsabilitat patrimonial en matèria urbanística derivada de la subscripció prèvia d'un conveni.

Les qüestions que es suscitin en ocasió o com a conseqüència de convenis regulats en la normativa urbanística tindran la consideració jurídica administrativa (art. 61 LS Est), i és per això que hem d'apel·lar a la normativa general de procediment comú i de responsabilitat contractual.

La jurisprudència considera sense fissures el caràcter contractual d'aquests instruments, afirmant que com a contractes els mateixos son font de naixement d'obligacions per a les parts signants (art. 104.4 LUC), i l'incompliment de les obligacions per part de qualsevol part podrà comportar el plantejament d'accions resolutòries o de reclamació de compliment, junt amb la pretensió d'indemnització dels danys i perjudicis soferts (art. 1124 CC).

Com diu el Tribunal Superior de Justícia de C. Valenciana, en la seva Sentència núm. 678/2019, de 20 de desembre (JUR 2020\70633):

Es evidente que la administración puede obligarse en virtud de convenios y desde luego, en virtud de los mismos, quedar obligada a responder de cuantos daños y perjuicios se deriven para los firmantes y por ende, a cumplir las obligaciones propias de un contrato; ... Se trata pues, de un contrato administrativo especial, que queda sujeto a las exigencias de responsabilidad derivadas de la ley de contratos de las administraciones públicas.

També és d'interès a aquests efectes les sentències del TS num. 102/2019, de 29 de gener (RJ 2020\521), 720/2020, de 10 de juny (RJ 2020/2816) i 769/2020, de 15 de juny (RJ 2020/1833), de les quals en deduïm els següents extrems d'interès:

- les accions derivades de l'incompliment d'un conveni són accions de responsabilitat contractual de caràcter personal.

⁵⁴ Sentència del TSJ de Catalunya de 31-1-2003 (JUR 2003, 140911)

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- per tant aquestes accions resten subjectes al termini de prescripció de les accions personals (15 anys si l'incompliment s'inicia abans de l'entrada en vigor de la Llei 42/2015; y de 5 anys si s'inicia després -art. 1964.2 en relació a art. 1939 CC-).
- El dies a quo pel còmput del termini es aquell en el qual la part perjudicada tingui coneixement que les prestacions convingudes no es portaran a efecte.

C. VALORACIONS

Respecte de les valoracions de la indemnitzacions, els articles 38.2 i 39 contenen regles de valoració especial.

C.1.- La valoració de l'afectació a l'activitat urbanitzadora quan aquesta no s'ha iniciat:

La indemnització per afectació anticipada a l'activitat urbanitzadora, quan aquesta ve impedita en la seva totalitat o se n'altera les condicions per al seu exercici, si les actuacions de transformació no s'han iniciat (és a dir, estem en actuacions de primera urbanització; en situació bàsica de sòl rural; o de classificació de sòl urbanitzable delimitat o sòl urbà no consolidat en que cal iniciar les actuacions de transformació), ve determinada per la suma de dos conceptes: un referent a la desaparició o disminució del valor urbanístic; i l'altra referent a les despeses legítimament causades i que esdevenen inútils.

La indemnització per la desaparició o disminució de valor serà el resultat de valorar el percentatge que determina la legislació urbanística de cessió d'aprofitament privatiu (entre nosaltres, per regla general, el 10% en sol urbà no consolidat sotmesos a determinades operacions de millora urbana de l'art. 70.2.a; i del 15% en sòl urbanitzable delimitat) sobre un determinat valor.

Es distingeixen dos supòsits:

- a) Quan s'impedeix l'exercici del dret, el percentatge s'aplicarà a la diferència entre el valor de sòl en la seva situació d'origen i el valor que li correspondria si estigués acabada l'actuació. Aquest precepte (art. 38.2.a LSEst 2015) és reproducció de l'art. 25.2.a del Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, que va ser declarat contrari a la CE per sentència del TC 218/2015, de 22 d'octubre, en considerar que la regla automàtica que estableix la norma no equival al valor de mercat ⁵⁵; per tant, tot apunta que aquest criteri de

⁵⁵ Les expressions de més interès de la sentència es transcriuen a continuació:

“la privación de la facultad de participar en la actuación de urbanización cuando aún no se ha iniciado, se obtiene por la aplicación de un porcentaje ... a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen -el obtenido por capitalización de rentas

TEMA 5.- EL PROCEDIMENT DE FORMULACIÓ I APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

l'art. 38.2.a és inconstitucional per les mateixes raons.

b) quan s'alterin les condicions d'exercici de la facultat, el percentatge s'aplicarà a la minva provocada en el valor que correspondria al sòl si estigués acabada l'actuació. El precedent de l'art. 25.2.b del Decret Legislatiu 2/2008 no ha estat declarat inconstitucional, segurament per manca d'impugnació; però som del parer que els arguments són traslladables.

Per tant, la més que previsible inconstitucionalitat dels preceptes ha de comportar que la perduda de la facultat d'urbanitzar, o el canvi a pitjor de les condicions d'urbanització, quan aquesta encara no ha començat, haurien de valorar-se en criteris de mercat per la diferència de valor entre el sòl afectat i un sòl de comparació d'anàlogues característiques que no tingui l'afectació.

C.2. La valoració de l'afectació a l'activitat d'urbanització i d'edificació ja iniciades:

Per a les afectacions anticipades a l'activitat d'urbanització i d'edificació quan ja s'han iniciat els processos de transformació urbanística, el particular afectat tindrà el dret una indemnització per dos conceptes: per la pèrdua o disminució del valor urbanístic i de les despeses inútils en que hagi incorregut legítimament, sempre que l'execució es desenvolupi de conformitat amb els instruments que la legitimen i no s'hagin incomplert els terminis per a la seva execució.

Es distingeixen dues situacions diferents:

conforme a su situación rural incrementado en función de factores objetivos de localización- y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación ..., esto es el valor de mercado que tienen en el momento de la expropiación los suelos ya urbanizados de las mismas características ... Este porcentaje fijo, lejos de estar relacionado con el contenido económico de la facultad de la que el propietario se ha visto privado, la que le hubiera permitido desarrollar la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, viene dado por un elemento objetivo, a establecer por el legislador autonómico dentro del margen permitido por la legislación estatal, que sirve una finalidad bien distinta, la de determinar la prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria impuesta por el art. 47 CE cuando contempla la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los poderes públicos. Un porcentaje que oscila, como regla general, entre el 5 y 15 por 100, excepcionalmente entre el 0 y el 20 por 100 cuando el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio de los restantes en su misma categoría de suelo...

... , al igual que en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, debemos afirmar ahora que el método de valoración objetivo y no justificado que establece el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero no han incumplido sus deberes, no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario. En consecuencia la compensación contemplada en el art. 25.2 a) del texto refundido de la Ley de suelo es inconstitucional”.

a) Que no s'hagin esgotat els terminis de que es disposa per executar l'obra d'urbanització o d'edificació; en el qual cas

- El valor urbanístic es determinarà en la forma abans comentada respecte a les afeccions a l'activitat urbanitzadora no iniciada ⁵⁶; o en proporció al grau assolit en la seva execució (aplicant-se de les dues aquella valoració que resulti superior). Per a determinar el grau d'execució se li assignarà un valor entre 0 i 1, i aquest coeficient s'aplicarà multiplicant:
 - o Quan s'impedeixi la continuació i finalització, sobre la diferència entre el valor del sòl en la seva situació d'origen i el valor que li correspondria si estigués acabada l'actuació, quan la disposició.
 - o quan només s'alterin les condicions de la seva execució, sense impedir la seva terminació, sobre la minva provocada en el valor que correspondria al sòl si estigués acabada l'actuació.
- Les despeses inútils integra la suma dels següents conceptes pel cost incorregut, incrementat per la taxa lliure de risc i la prima de risc ⁵⁷:
 - o despeses i costos causats per l'elaboració del projecte dels instruments d'ordenació i execució necessaris per a legitimar una actuació d'urbanització, d'edificació, o de conservació o rehabilitació de l'edificació.
 - o despeses i costos causats per les obres executades i pel seu finançament, gestió i promoció (sempre que siguin necessaris per a l'execució de l'actuació).
 - o Les indemnitzacions pagades.

b) Que s'hagin esgotat els terminis de que es disposa per executar l'obra d'urbanització o d'edificació; en el qual cas seran indemnitzats pels mateixos conceptes i quanties, però sense incrementar les despeses i costos amb la taxa lliure de risc ni amb la prima de risc.

C.3.- Per a la valoració de les indemnitzacions en els restants supòsits, caldrà acudir a l'analogia de les regles anteriors, o a l'aplicació de la normativa general de responsabilitat patrimonial.

⁵⁶ Referència que igualment hem d'entendre inconstitucional.

⁵⁷ La prima de risc és un tipus percentual quantificat a l'Annex IV del Reial Decret 1492/2011, de 24 d'octubre, segons el tipus d'ús de cada immoble, i que oscil·la entre el 8% (per a usos d'habitatge de primera residència) fins al 14% (per a usos industrials). La taxa lliure de risc es una xifra expressada en tant per ú, que la mateixa normativa reglamentària remet a l'última referència publicada pel Banc d'Espanya del rendiment intern en el mercat secundari del deute públic de termini entre dos i sis anys

1. PRESSUPOSTOS D' EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

A. CONCEPTE D'EXECUCIÓ URBANÍSTICA

B. CLASSES D'ACTUACIONS D'EXECUCIÓ.

- Actuacions d'urbanització o de transformació urbanística
- Actuacions de dotació

C. INICI O REQUISITS PREVIS A L'INICI D'ACTUACIONS DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA

Aprovació de l' instrument urbanístic més detallat (excepte execució de sistemes):

- en el sòl urbà.
- en el sòl urbanitzable.
- l'excepció dels sistemes urbanístics.

D. AUDITORIES URBANÍSTIQUES.

D.1. Concepte.

D.2. Finalitat.

D.3. Naturalesa

D.4. Informe d'auditoria; publicitat.

E. PARTICIPANTS EN L'EXECUCIÓ.

E.1. Subjectes públics.

E.2. Els propietaris/ies.

E.3. Els no propietaris/ies.

2. L' EXECUCIÓ INTEGRADA O SISTEMÀTICA. SISTEMES D' ACTUACIÓ URBANÍSTICA I MODALITATS.

A. CLASSES DE GESTIÓ O EXECUCIÓ: INTEGRADA I AÏLLADA

B. DELIMITACIÓ D'ÀMBITS D'ACTUACIÓ

B.1.- Concepte de sector, subsector, polígon o unitat d'actuació.

Alternatives:

SU				SUD			
UA (AA)*	PAU	Sect MU		Sect			
		PAU	PAUs	PAU	PAUs	Subsect	Subsect
						PAU	PAUs

*Possible en SNU

B.2.- Delimitació d'àmbits d'actuació per a infraestructures urbanístiques comunes.

B.3.- Polígons d'actuació urbanística.

B.3.1. Concepte i classes; especial referència a la discontinuïtat territorial

B.3.2. Moment i tràmits de la delimitació: en planejament; en moment posterior; delimitació a petició de propietaris/ies per a la regularització de parcel·les o per a la distribució de beneficis

B.3.3. Criteris i requisits en la delimitació:

- Susceptibles d'assumir les cessions per dimensions i característiques
- equilibri, quant a beneficis i càrregues, entre els polígons d'un mateix sector (o entre sectors que obeeixin a mateixa lògica urbanística)
- entitat suficient per justificar tècnica i econòmicament l'autonomia de l'actuació

C. TRAMITACIÓ DELS INSTRUMENTS DE GESTIÓ.

C.1. Supòsits d'aplicació.

C.2. Procediment d'aprovació per tramitació ordinària.

C.2.1. Iniciació del procediment; especial referència a la simultaneïtat de varis expedients de gestió/planejament.

C.2.2. Aprovació inicial.

C.2.3. Informació pública.

C.2.4. Aprovació definitiva: expressa i per acte presumpte.

C.2.5. Notificació i publicació.

C.3. Procediments especials

C.3.1. Especialitats en supòsit d'estatuts i bases d'actuació i subrogació de la comissió territorial d'urbanisme.

C.3.2. Especialitats en supòsit de divisió poligonal.

C.3.3. Tramitació especialment breu en supòsit d'acord unànime de propietaris/ies.

-

D. DESPESES D'URBANITZACIÓ

- Obres d'urbanització
- Indemnitzacions per:
 - l'enderrocament.
 - el trasllat forçós d'activitats.
 - per l'extinció de drets reals o personals.
- Altres despeses:
 - costos de plans i projectes.
 - despeses de formalització i d'inscripció .
 - despeses de gestió.
 - despeses generades per a l'efectivitat del dret de real·lotjament.
- Obligats al pagament: propietaris/ies
 - . cas de proindivís: solidaritat
 - usdefruit: el deutor és el nu propietari/ària.

E. DRET DE REALLOTJAMENT: Arts. 18.1.e, 18.4, 19 LSEst; Art. 120.2 LUC ; arts 128 i 219 del RLUC.

E.1. Actuacions urbanístiques que poden implicar el reconeixement del dret de reallotjament: actuacions aïllades d'edificació; actuacions d'urbanització (de transformació urbanística o de dotació)

E.2.- Característiques i requisits del reconeixement del dret de reallotjament:

- Ocupació habitatge
- Ocupació legal
- Residència habitual
- Antiguitat de l'ocupació
- Que no superi determinada quantia d'adjudicació en casos de PR
- Que es sol·licit el reallotjament en cas de PR.

E.3. Satisfacció del Dret de reallotjament

F. APROFITAMENT URBANÍSTIC

F.1. Definició.

F.2. Assignació d'aprofitaments i distribució equitativa.

F.3. Regles de ponderació.

Elements que integren l'aprofitament: edificabilitat, usos, intensitat

Homogeneïtzació d'aprofitaments en cassos de diverses zones

- Valor homogeneïtzat de cadascuna
- Coeficients d'homogeneïtzació igual o inferior a 1
- Aprofitament de zona= coeficient*superfície
- Zones o sistemes sense edificabilitat significativa
- Aprofitament àmbit : suma aprofitaments de zones
- Aprofitament urbanístic mitja: aprofitament àmbit / superfície àmbit

Exemple de definició i ponderació:

Un PAU de 100.000 m² de superfície, que admet 20.000 m² de sostre residencial (màxim 200 habitatges), 10.000 m² de sostre comercial i 5.000 m² d'oficines.

- L'aprofitament urbanístic és de 0,35 m²st/m²s

Si el m² de sostre residencial es valora amb 1; el comercial amb 0,7; i les oficines amb 0,5, resultarà que l'aprofitament ponderat serà:

20.000	1	20.000
10.000	0,7	7.000
5.000	0,5	2.500
Total unitats aprofitament PAU		29.500

G. SISTEMES D'ACTUACIÓ: EN GENERAL

Concepte de sistema d'actuació

G.1. Classes i modalitats de sistemes d'actuació

a) De reparcel·lació. Quatre modalitats:

1. De compensació bàsica.
2. De compensació per concertació.
3. De cooperació.
4. Per sectors d'urbanització prioritària.

b) D'expropiació.

G.2. Elecció del sistema d'actuació: òrgan o persona decisòria, moment d'elecció i criteris.

G.3. Obligació de pagament de costos d'urbanització i mesures en cas d'incompliment.

Obligació dels propietaris

- subrogació dels adquirents
- Tractament hipotecari
- Tractament concursal
- No és deute tributari

Formes de pagament: en diners o en terrenys.

Devolució de quotes indegudament pagades; liquidació de quotes provisionals

Via de constrenyiment.

Expropiació per incompliment.

H. ENTITATS URBANÍSTIQUES COL·LABORADORES.

H.1. Concepte i supòsits.

- a) Les juntes de compensació.
- b) Les juntes de concertació.
- c) Associacions administratives de cooperació.
- d) Juntes de conservació.
- e) Entitats urbanístiques col·laboradores provisionals.

H.2. Naturalesa i règim jurídic.

Caràcter administratiu.

H.3. Funcions.

H.4. Transmissió de la condició de membre i incompliment d'obligacions.

H.5. Constitució i efectes.

H.5.1. Constitució de les juntes de concertació (Article 191 RLUC).

H.5.2. Constitució de les juntes de compensació, de les associacions administratives de cooperació i de les juntes de conservació: Article 190 RLUC.

1. Aprovació dels estatuts i bases:

- Iniciació.
- Instrucció.
- Aprovació definitiva.
- Condicions d'eficàcia.

2. Constitució entitat:

- Atorgament de document públic.
- Notificació a la resta de persones afectades.
- Lliurament a l'Administració actuant.
- Aprovació de la constitució.

3. Inscripció al REUC.

H.5.3. Constitució de les entitats col·laboradores provisionals: Article 196 RLUC.

H.6. Actes i contractes previs a inscripció.

H.7. Acords de les entitats col·laboradores.

Òrgans i competències

Òrgan plenari.

Òrgan comissionat de gestió.

H.8. Dissolució.

H.9. Associacions administratives de cooperació.

H.10. Juntes de conservació.

H.10.1. Naturalesa en funció de la causa:

Obligatòria: 44.1.g DF4^a LUC; 68.7 201 Reglament:

- Requisit formal: previsió de planejament.
- Requisit territorial: SUNC o SUD.
- Motivació.

Durada màxima.

Desplaçament cost sense constitució Junta

Voluntària: 202 Reglament:

- Conveni.
- Eficàcia inter partes.

H.10.2. Estatuts.

3. EL PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ: FINALITAT, CONTINGUT I EFECTES DE L' APROVACIÓ

A, OBJECTE: REPARTIMENT EQUITATIU BENEFICIS I CÀRREGUES

Perpetuatio planejament vigent a aprovació inicial

Inclou totes finques dins àmbit: exclusió d'algunes finques privades; exclusió algunes finques domini públic.

B. INICI: DE L'EXPEDIENT DE REPARCEL·LACIÓ; I DELS TRÀMITS PER A REDACCIÓ DEL PR

Inici expedient:

- al moment de delimitació del polígon.
- Llicències provisionals

Inici de tràmits per a la redacció del PR:

- Aprovació inicial
- Suspensió preceptiva de llicències
- Valoracions a la data d'aprovació inicial del PR

C. PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ: CRITERIS.

C.1. Drets dels propietaris/ies en atenció a les superfícies aportades.

1r.- Acord per unanimitat dels propietaris/ies.

2n.- Proporcionalitat a la superfície de les finques originàries.

3r.- Polígons discontinus.

C2. Finques resultants: valoració.

Acord per unanimitat.

Criteris de la legislació aplicable en matèria de règim de sòl i de valoracions.

C.3. Criteris d'adjudicació de les finques resultants: criteri de minimització d'indivisos i criteri de proximitat.

C.4. Diferències d'adjudicació i valoració.

C.5. Plantacions, obres, edificacions, instal·lacions i millores.

C.6. Finques resultants: parcel·la mínima edificable i excepcions.

C.7. Supòsits de no necessitat de nova adjudicació de finques.

- Es confirma adjudicació finca aportada al mateix titular de forma preceptiva
- Ídem de forma facultativa
- En qualsevol cas, regularització de l·lindars

C.8. Sòl urbà.

D. EFECTES DE L'APROVACIÓ DE PROJECTES DE REPARCEL·LACIÓ.

- Cessió dels terrenys de cessió obligatòria.
- Afectació real de les parcel·les adjudicades.
 - Subrogació real.
 - Exempcions tributàries.
- Extinció o transformació de drets i càrregues .
- Inscripció Registre de la Propietat.

E. COMUNITAT DE REPARCEL·LACIÓ I INTERESSATS.

F. PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ: CONTINGUT I DOCUMENTACIÓ.

- Memòria (Art. 144 del Reglament).
- Persones afectades.
- Relació de finques aportades.
- Finques resultants.
- Càrregues preexistents
- Compte de liquidació provisional.
- Documentació gràfica.

G. REPARCEL·LACIONS VOLUNTÀRIES, ECONÒMIQUES, REGULARITZACIÓ DE FINQUES, PROPIETARI/A ÚNIC/A I RECTIFICACIÓ O OPERACIONS JURÍDIQUES COMPLEMENTÀRIES.

4. MODALITAT DE COMPENSACIÓ BÀSICA

A. CONCEPTE.

B. JUNTA DE COMPENSACIÓ: SUPÒSITS DE NO NECESSITAT.

C. INICIATIVA.

D. JUNTA DE COMPENSACIÓ: ADHESIÓ O COMPROMÍS DE PARTICIPACIÓ.

- Voluntat d'adhesió
- Compromís de participació sense adhesió
- L'expropiació
- Cassos de manca d'adhesió; alternatives:
 - Reparcel·lació finques no incorporades, amb pagament dinerari
 - Ídem amb pagament en terrenys
 - expropiació

E. JUNTA DE COMPENSACIÓ: NATURALESA.

F. JUNTA DE COMPENSACIÓ: ESTATUTS I BASES.

G. ALLIBERAMENT D'OBLIGACIONS.

- PROPIETARI/A ÚNIC
- VARIS PROPIETARIS/IES, JUNTA
- CONSERVACIÓ OBLIGATÒRIA

H. JUNTA DE COMPENSACIÓ:

- FACULTATS
 - Formulació PR i PU
 - repartiment quotes i bestretes
 - Concessió de la gestió urbanística integrada
 - Facultats relacionades amb immobles
- RESPONSABILITATS
- VIA DE CONSTRENYIMENT
- EXPROPIACIÓ.

I. AFECTACIÓ DE LES FINQUES.

5. MODALITAT DE COMPENSACIÓ PER CONCERTACIÓ

A. CONCEPTE.

B. PROCEDIMENT.

- Subjectes que tenen la iniciativa.
- Instància acompanyant Projecte de Bases.
- Informació pública.
- Finalització del procediment:
 - a) Aprovació.
 - b) Denegació.
 - c) Suspensió de l'aprovació.

C. OBLIGACIONS DELS PROPIETARIS/IES A CÀRREC DE L'EXECUCIÓ.

6. MODALITAT DE COOPERACIÓ

A. CONCEPTE.

B. QUOTES D'URBANITZACIÓ / BESTRETES.

C. ENTITATS URBANÍSTIQUES COL·LABORADORES: constitució potestativa; adhesió voluntària

D. INICIATIVA DEL PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ.

E. CONCESSIÓ DE LA GESTIÓ URBANÍSTICA INTEGRADA.

7. SECTORS D'URBANITZACIÓ PRIORITÀRIA

A. CONCEPTE.

B. DECLARACIÓ: PROCEDIMENT I CONTINGUT.

C. PUBLICITAT.

D. EFECTES DE LA DECLARACIÓ.

E. SISTEMA D'ACTUACIÓ I ÀMBIT DE REFERÈNCIA.

F. INCOMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS DE L'ADMINISTRACIÓ ACTUANT.

G. INCOMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS DELS PARTICULARS DE PAGAMENT I D'EDIFICACIÓ: EFECTES

H. PAGAMENT DEL COST DE LES OBRES MITJANÇANT SOLARS.

I. TERMINIS D'EXECUCIÓ DE L'OBRA D'URBANITZACIÓ BÀSICA.

J. TERMINIS D'EDIFICACIÓ.

8. SISTEMA D'EXPROPIACIÓ

A. ÀMBIT.

B. EFECTES SOBRE ELS BÉNS DE DOMINI PÚBLIC.

C. PROHIBICIÓ DE CONSTRUIR EN ÀMBITS D'EXPROPIACIÓ.

D. FORMES DE GESTIÓ PER EXPROPIACIÓ: indiferenciada, a través de medi propi, encàrrec a una altra administració (conveni col·laboració), concessionari

E. PROCEDIMENT: taxació conjunta o expropiació individualitzada

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

1 PRESSUPOSTOS D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

A. Concepte d'execució urbanística

L'execució urbanística és l'execució del planejament: cal posar en marxa un conjunt de procediments establerts en la legislació per a l'execució dels plans i aconseguir la transformació del sòl, i especialment per a la seva urbanització (art. 116.1 LUC); però també contempla la seva edificació (concorrent o no amb actes d'urbanització, ex art. 7.2 LSEst2015).

Tradicionalment l'execució urbanística comporta tres tasques primordials: redistribució de beneficis i càrregues; execució de la urbanització i edificació dels solars resultants:

- Primer, la referent a la redistribució dominical o ajust del dret de propietat o gestió jurídica que permetrà la justa distribució dels beneficis i càrregues del planejament, la regularització de la configuració de les finques i la situació de l'aprofitament en zones aptes per edificar conforme a pla.
- Segon, l'execució material del planejament, referida a obres d'urbanització o ordinàries, transformant a les diverses parcel·les en solars
- Tercer, l'execució de l'edificació, que materialitza el dret/ deure a l'edificació conforme a Pla, i que es realitzarà de forma posterior o simultània a la urbanització.

En qualsevol cas, l'esmentada execució urbanística haurà d'efectuar-se de conformitat amb el planejament urbanístic i respectant, en tot cas, el règim urbanístic d'aplicació a cada classe de sòl.

B.- Classes d'actuacions d'execució:

Sobre les actuacions d'execució urbanística ha de tenir-se present la definició i regulació continguda en art. 7 LSEst2015 i en la disposició addicional segona LUC.

La LSEst2015 regula les actuacions d'execució urbanística en dues figures diferents: les actuacions d' "actuacions de transformació urbanística"; i les "actuacions d'edificació". I per la seva banda, la DA 2ª de la LUC intenta realitzar l'adaptació d'aquestes actuacions a la normativa urbanística catalana.

Desenvoluparem el següent esquema

ACTUACIONS D' EXECUCIÓ URBANÍSTICA	DE TRANSFORMACIO URBANÍSTICA	D' URBANITZACIO	DE NOVA URBANITZACIÓ	Sobre sòl rural; i el passen a sòl urbanitzat	Execució de la urbanització en sòl urbanitzable	
					Execució de la urbanització en sòl urbà no consolidat en operacions de millora urbana de calat (art 70.2.a)	
			DE REFORMA O RENOVACIÓ DE LA URBANITZACIO	Sobre sòl urbanitzat	Execució de la urbanització en sòl urbà no consolidat en operacions de millora urbana de calat (art 70.2.a)	
		DE DOTACIO	Sobre sòl urbanitzat	Sòls classificats en origen com urbans consolidats		
	D' EDIFICI	Aïllades (rehabilitació o no)		Segons legislació civil		
		De rehabilitació sistemàtiques		Delimitació àrea Projecte distribució Projecte obres		

B.1. - Actuacions de transformació urbanística:

Es contemplen dues actuacions de transformació urbanística: les d'urbanització i les de dotació.

b.1.1. les actuacions d'urbanització:

Es considera com actuacions d'urbanització aquelles que incideixen de forma radical en la urbanització d'una zona, bé per dotar a un sòl de tots els elements d'urbanització fins aleshores inexistents, bé per executar una transformació substancial dels mateixos.

Inclou, doncs, dos supòsits: les actuacions de nova urbanització; i les actuacions de reforma o renovació de la urbanització existent:

- les actuacions de nova urbanització que passen d'un àmbit de sòl de la situació de sòl rural a la d'urbanitzat; el resultat d'aquestes actuacions és la creació de les corresponents infraestructures i dotacions públiques, i una o més parcel·les aptes per a l'edificació o ús independent que es troben connectades funcionalment amb la xarxa dels serveis exigits per

l'ordenació territorial i urbanística. Segons la LUC, aquestes actuacions d'urbanització abasten dos supòsits:

- sòls classificats pel planejament general com a sectors de sòl urbanitzable. Per tant, el planejament general ha delimitat el sector amb l'establiment dels paràmetres obligatoris en cada cas i que el planejament de desenvolupament haurà de concretar (Pla Parcial Urbanístic o Pla Parcial de Delimitació, segons es tracti de sòl urbanitzable delimitat o no, respectivament).

- sòls classificats pel planejament general com a sectors de sòl urbà no consolidat inclosos dins un sector de millora urbana o en un polígon d'actuació urbanística que té per objecte alguna de les finalitats de l'art. 70.2.a de la LUC. Per tant, també en aquest cas el planejament general ha delimitat l'àmbit (sector o polígon) contemplant una operació de millora urbana de gran calat (de les contemplades a l'art. 70.2.a de la LUC), i amb l'establiment dels paràmetres obligatoris en cada cas i que el planejament de desenvolupament haurà de concretar (en aquest cas es delimita un sector per tal d'elaborar un PMU desenvolupant les previsions del planejament general) si el planejament general no estableix l'ordenació detallada de l'operació de transformació (si el planejament general estableix ordenació detallada, estarem en presència del polígon d'actuació urbanística).

- Les que tinguin per objecte reformar o renovar la urbanització d'un àmbit de sòl urbanitzat. Aquesta operació de reforma o de renovació també ha de reunir les característiques anteriors amb l'única diferència que abasta en tot cas a emplaçaments que és troben en situació bàsica de sòl urbanitzat; per tant, es tracta de sòls classificats com a urbans no consolidats (o consolidats si una modificació de planejament els desconsolida en base a allò que contempla l'art. 31.2 de la LUC) en que el planejament general ha delimitat un sector o un polígon en que es planteja una operació e millora urbana de gran calat (de les definides a l'art. 70.2.a de la LUC).

- Per contra, segons la DA segona (apartat 2) de la LUC no es consideren actuacions de transformació urbanística les actuacions aïllades sobre sòls urbans subjectes únicament a cessió obligatòria i gratuïta de vialitat per adquirir la condició de solars, i les actuacions d'abast limitat per a l'ajust, l'ampliació o la millora de la vialitat o dels espais lliures en sòl urbà

b.1.2.- les actuacions de dotació:

Es consideren com actuacions de dotació aquelles que tenen per objecte incrementar les dotacions públiques d'un àmbit de sòl urbanitzat (segons la DA 2.3 de la LUC abasta a sols classificats en origen com urbans consolidats) per tal de reajustar la seva proporció a la major edificabilitat o densitat o als nous usos assignats en l'ordenació

urbanística a una o més parcel·les de l'àmbit i no requereixin la reforma o renovació integral de la urbanització d'aquest. Per tant, existeix una modificació de planejament general que planteja increments d'edificabilitat, de densitat o canvi d'usos, però sense precisar de la reforma o renovació integral de la urbanització (si es planteja això, seran operacions d'urbanització); aquestes modificacions de planejament, malgrat no incidir significativament en la urbanització, com que incrementen aprofitaments requereixen alhora imperativament l'increment de reserves per a sistemes (art. 100.4 de la LUC), i per això es defineixen com actuacions de dotació.

Entenem que una modificació de planejament que desconsolidi un sòl urbà consolidat a l'empara de l'art. 31.2 de la LUC però no requereixi renovar o reformar la urbanització de l'àmbit (com que parteix en origen d'un sòl urbà consolidat) seria també una actuació de dotació si reuneix les característiques d'aquesta.

B.2.- Les actuacions d'edificació:

Dins del concepte d'execució urbanística s'inclou també, com a fase de culminació del procés, l'edificació dels solars resultants de les actuacions d'execució. Com diu l'art. 116.1 de la LUC *“l'edificació dels solars resultants de les actuacions d'execució... també és part integrant de la gestió urbanística, i constitueix la fase de culminació del procés”*

La LSEst2015 considera com actuacions edificatòries aquelles que fan referència a la construcció d'edificis; ja sigui construcció de nou, com substitució de l'edificació existent, com, en fi, de rehabilitació de l'edificació existent; no perdent el concepte d'actuacions d'edificació malgrat requereixin obres complementàries d'urbanització (art. 7.2 LSEst 2015).

Aquestes actuacions d'edificació venen sotmeses, per regla general, al compliment previ de determinats deures urbanístics per parts dels propietaris o propietàries, referents principalment a la culminació de l'obra urbanitzadora; així es dedueix bàsicament de l'art. 7.2 de la LSEst2015. De tal forma que l'actuació edificatòria no es podrà iniciar, per regla general, sense el compliment de les obligacions d'execució urbanístiques prèvies que hauran permès a la finca l'adquisició de la condició de solar.

Aquesta actuació edificatòria pot ser aïllada o sistemàtica.

Estem en presència d'obres edificatòries aïllades, quan considerem obres d'edificació afrontades individualment per cada interessat i no incloses en cap àmbit de rehabilitació delimitat, que s'executaran per normativa civil en la seva integritat, malgrat siguin, en el seu cas, de rehabilitació; entenem que la característica de l'actuació edificatòria aïllada (de rehabilitació o no) és formal: no existeix un àmbit de

rehabilitació que delimiti formalment una àrea vinculada a l'operació d'aquesta naturalesa.

En canvi, estem en presència d'obres edificatòries de rehabilitació sistemàtiques quan l'Administració delimita formalment un àmbit en que s'ordenin operacions de rehabilitació; en aquests casos el planejament (o altres instruments) delimiten un àmbit geogràfic (continu o discontinu) en que es contemplen operacions que tenen per objecte realitzar obres de rehabilitació edificatòria, quan existeixen situacions d'insuficiència o degradació dels requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat de les edificacions, i les de regeneració i renovació urbanes; quan afecten tant a edificis com a teixits urbans, podent arribar a incloure obres de nova edificació en substitució d'edificis prèviament demolits (art. 2.1 LEst2015).

Aquestes previsions d'actuacions de rehabilitació "sistemàtiques" venen desenvolupades a la Disposició Addicional Cinquena de la LUC (en redacció donada pel decret llei 17/2019, de 23 de desembre), que contempla la possibilitat de delimitar àrees de d'actuacions de rehabilitació edificatòria (per tant s'elabora i tramita un projecte de delimitació d'àrea de rehabilitació): be per planejament urbanístic; be declarant una àrea de conservació i rehabilitació aplicant la normativa d'habitatge ¹; be per expedient administratiu de gestió regulat a l'art. 119 de la LUC.

El Projecte de Delimitació de l'àrea de rehabilitació no té naturalesa de planejament, ni caràcter reglamentari, tot i les seves similituds: ha d'incorporar una memòria justificativa, l'avaluació econòmica de l'actuació i la representació gràfica de l'àmbit que comprèn (que pot ser discontinu) i referir-se a una única finca o incloure un conjunt de finques quan els beneficis i les càrregues siguin comuns a totes elles.

I en execució d'aquest projecte es tramitaran dos documents més: el projecte de distribució de beneficis i càrregues quan existeixen varies finques sobre les que cal fer el repartiment de beneficis i càrregues (aplicant en principi les normes dels projectes de reparcel·lació) i el projecte d'obres de rehabilitació (que es tramitarà amb audiència prèvia de les persones interessades i pot comportar l'autorització per ocupar, mentre subsisteixi l'edificació, sòls reservats a sistemes urbanístics o terrenys privats inedificables per a la instal·lació de sistemes d'energia solar).

B.3. Actuacions de transformació i de rehabilitació de l'edificació: Es contempla la possibilitat de que una actuació de transformació urbanística en sòl urbà compregui actuacions de rehabilitació edificatòria, en aquests casos, els projectes d'obres de rehabilitació i de distribució de beneficis i càrregues poden ser aprovats separatament; sense perjudici del compliment, per part dels propietaris o propietàries, de la resta de deures

¹ Art. 36 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

inherents a l'actuació de transformació urbanística (DA 5ena apartat 11 de la LUC)

C. Inici o requisits previs a l'inici de les actuacions de transformació urbanística:

En definitiva, la realització de les expectatives urbanístiques requereix haver completat primer la fase de transformació urbanística (requisit indispensable per entre en les actuacions d'edificació).

Però aquesta fase de transformació urbanística requerirà, amb caràcter previ al seu inici, l'aprovació definitiva (i publicació) de l'instrument urbanístic més detallat que sigui exigible segons la classe de sòl que es tracti (urbà o urbanitzable), salvat que ens trobem davant l'execució de sistemes urbanístics. Així es dedueix de l'art. 116 (apartats 2 i 3 de la LUC).

Sobre la necessitat de publicació de l'instrument de planejament més detallat, recordar simplement que és el tràmit necessari per a l'eficàcia del mateix i sense el qual els actes d'execució seran invàlids; per tant, el planejament no publicat és ineficax; però els actes d'execució del planejament no publicat són invàlids.

Insistir, a més, que aquesta publicació ha de ser completa i íntegra en allò que es refereix a les Normes Urbanístiques del planejament, per exigència de l'art. 70.2 de la Llei de Bases de Règim Local ² i de l'art. 103.3 de la LUC; en base a tals preceptes la doctrina interpreta que és requisit d'eficàcia la publicació de l'acord d'aprovació definitiva del planejament i les seves normes urbanístiques, i ser possible l'accés electrònic al restant contingut del planejament. De forma tal que no val publicar només una part de les normes urbanístiques; tant la manca de publicació, com en el seu cas la publicació que no contingui la totalitat de les ordenances urbanístiques, genera la ineficàcia del planejament ³.

Per tant, el requisit d'aprovació definitiva i publicació completa de les normes del planejament més detallat comporta estar en presència d'un dels següents cassos per tal de poder iniciar l'execució urbanística:

- en el sòl urbà, es podrà iniciar l'execució urbanística una vegada aprovat definitivament (i publicat) el planejament urbanístic general, sempre que aquest contingui una ordenació detallada; en cas contrari, el planejament general haurà delimitat un sector, i serà necessària l'aprovació prèvia d'un pla de millora urbana (art. 116.4 LUC).

² Aquest precepte, en allò que interessa, disposa que "las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto.."

³ Sentencia del TSJ de Madrid núm. 399/2018, de 21 de maig (RJCA 2018\1042)

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- en el sòl urbanitzable, es requerirà prèviament l'aprovació i publicació del pla parcial (urbanístic o de delimitació, segons afecti a sòl urbanitzable delimitat o no delimitat, respectivament).

- en el supòsit dels sistemes urbanístics, la fase d'execució es podrà dur a terme:

- Directament, si el planejament municipal conté previsions suficientment detallades;
- Prèvia l'aprovació i publicació d'un Pla Especial Urbanístic de desenvolupament o un Pla Especial Urbanístic Autònom (art. 116.3 LUC).

D. Auditories urbanístiques: venen regulades a l'art. 14 del RLUC.

D.1.- Concepte: Les auditories urbanístiques poden definir-se com un instrument que constata el grau de compliment del planejament general vigent, així com l'existència d'eventuals dèficits; i en funció d'això pot proposar mesures correctores adients o recomanacions de tota mena relacionades amb els sistemes d'execució i les seves modalitats diverses, amb els mitjans personals i materials de l'ens auditat i també amb les prioritats i altres aspectes de l'esmentada estratègia de gestió urbanística.

Per establir aquestes constatacions i propostes efectua una anàlisi acurada dels mètodes emprats habitualment per l'ens auditat i dels seus mitjans personals i materials, tenint en compte l'estratègia urbanística en matèria de gestió definida al planejament general.

D2.- Finalitat: la finalitat d'aquestes auditories és la millora de la capacitat de gestió urbanística de les administracions urbanístiques.

D.3.- Naturalesa: en cap cas es un instrument preceptiu; ben al contrari, l'Administració implicada en el desenvolupament i execució del planejament pot acordar voluntàriament en qualsevol moment la realització de l'auditoria urbanística.

D.4.- Informe d'auditoria i publicitat:

L'informe final de l'auditoria haurà de ser objecte d'anunci en el butlletí de la província corresponent i en un dels diaris de major difusió en l'àmbit territorial corresponent.

El contingut de l'anunci haurà d'indicar les dependències en les quals es trobi l'informe, l'horari de consulta i, si escau, les dades de consulta per mitjans telemàtics.

E. Participants en l'execució 116.5 LUC

En l'execució urbanística hi intervenen entitats públiques, propietaris o propietàries i d'altres particulars.

E.1.- Subjectes públics:

Els subjectes públics que intervenen en la fase d'execució urbanística són l'Administració de la Generalitat, els ens locals i les entitats urbanístiques especials; aquestes venen regulades als arts. 22 ss de la LUC amb la denominació d' "Administració actuant", i es consideren com entitats públiques que assumeixen competències en matèria de planejament i de gestió; en aquest tema interessa analitzar la seva participació en la gestió urbanística. La regulació d'aquestes entitats es desenvolupa als arts 12 ss RLUC de desenvolupament parcial de la LUC.

La competència de les Administracions en l'execució urbanística abasta també al seguiment d'aquesta activitat (art. 116.6 LUC). Aquest seguiment haurà de tenir present la sostenibilitat ambiental i econòmica.

E.2.- Els propietaris o propietàries:

Els propietaris o propietàries intervindran en el procediment d'execució urbanística amb més o menys intensitat segons el sistema d'execució que en cada cas s'adopti. Així, en el sistema de gestió de reparcel·lació, en la modalitat de compensació bàsica, tindran més protagonisme que en d'altres sistemes de gestió; però en més o menys intensitat, els propietaris o propietàries participaran sempre del procediment d'execució.

E.3.- Els no propietaris o propietàries:

Finalment els administrats, en general, venen beneficiats del principi general de l'art. 8 LUC, que garantitza i fomenta la participació de la ciutadania en els processos urbanístics de planejament i de gestió; principi que en matèria de gestió es desenvolupa per l'art. 116.5 de forma extraordinàriament limitada, quan afirma que el dret d'iniciativa de les persones particulars no propietàries en l'execució del planejament s'exerceix en els casos que l'administració actuant opta (en el sistema d'expropiació o en les modalitats de cooperació i per sectors d'urbanització prioritària del sistema de reparcel·lació) per gestionar indirectament aquesta execució.

2 L'EXECUCIÓ INTEGRADA O SISTEMÀTICA. SISTEMES D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA I MODALITATS

A. Classes de gestió o execució: integrada i aïllada

L'execució dels plans urbanístics podrà realitzar-se mitjançant gestió urbanística integrada (també anomenada sistemàtica) o mitjançant gestió aïllada (també anomenada asistemàtica) (art. 117 LUC).

La gestió integrada consisteix en el conjunt d'actuacions destinades a repartir equitativament els beneficis i càrregues derivats de l'ordenació urbanística i per executar o completar les obres i serveis urbanístics necessaris, a través d'un dels sistemes de gestió (reparcel·lació o expropiació). La nota o caràcter diferenciador de la gestió urbanística integrada resideix que s'efectua a través de polígons d'actuació urbanística complets, i a través del sistema de gestió que en cada cas es determini.

Pel contrari, l'execució urbanística aïllada o asistemàtica es dona en aquells supòsits en què no sigui necessari o no sigui possible la delimitació d'un polígon per al repartiment equitatiu dels beneficis i càrregues derivats de l'ordenació urbanística; no requereix la delimitació de polígons d'actuació i es pot du a terme mitjançant l'expropiació forçosa, l'ocupació directa i també a iniciativa de les persones propietàries, especialment en els supòsits d'edificació prèvia cessió de terrenys destinats a vialitat (art. 121.2 RLUC).

L'execució urbanística aïllada o asistemàtica es considera excepcional (sentència TS de 17 de febrer de 2004; RJ 2004\109), amb la qual cosa caldrà justificar en cada cas la falta de necessitat o impossibilitat; diu la sentència del TS citada:

“Tanto La Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, como La de 26 de junio de 1992 (aplicable en Cantabria, en virtud de Lo dispuesto en su Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana), establecen como regla La ejecución de Los planes por polígonos o unidades de ejecución y sólo como excepción, cuando no se pueda actuar de esa manera habrá de acudir a La ejecución directa o considerarse La actuación como asistemática, según Lo previsto en el artículo 143 de La Ley del Suelo de 1992. No cabe hablar aquí de potestades discrecionales del planificador sino de potestades regladas, perfectamente verificables por La Comunidad Autónoma, competente para La aprobación definitiva del plan, o, como en este caso, para resolver Los recursos administrativos interpuestos contra ese acuerdo de aprobación definitiva

Amb l'anàlisi de la LSEst avui vigent (TR de 2015) i de la normativa urbanística catalana, els arguments són els mateixos. L'execució aïllada, a través de tècniques expropiatòries, ve contemplada a l'art. 42.3 de la norma estatal vigent; i no pot considerar-se com el sistema habitual; i des del punt de vista de la regulació catalana, el redactat de l'art. 117 de la LUC, i de l'art. 121 del seu reglament de desenvolupament parcial han de portar a la mateixa conclusió; per això, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 667/2014, de 24 de novembre (JUR 2015\42817) afirma que cal justificar les actuacions asistemàtiques i, si són de naturalesa expropiatòria, també cal justificar aquesta de forma expressa.

B. Delimitació d'àmbits d'actuació

B.1.- concepte de sector, subsector, polígon o unitat d'actuació:

Hem de començar diferenciant conceptes d'àmbits territorials diversos a efectes urbanístics: sector; subsector; polígon d'actuació; i d'altres unitats d'actuació urbanística. A saber:

- Sector: és l'àmbit geogràfic d'un planejament derivat (PPU ó PMU); cada sector té un planejament derivat propi. Els sectors venen delimitats al planejament general.
- Subsector: és una part d'un sector que comptarà amb el seu propi planejament de derivat en base a un Avanç de planejament derivat de tot el sector.
- Polígon d'Actuació Urbanística: unitat geogràfica delimitada (per planejament general o derivat; o per expedient administratiu posterior) per executar la gestió urbanística integrada (repartir equitativament els beneficis i càrregues derivats de l'ordenació urbanística i executar o completar les obres i els serveis urbanístics necessaris); l'entitat de l'àmbit és suficient per assumir les cessions i procedir a un repartiment just de beneficis i càrregues.
- Unitats d'actuació aïllades no poligonals (AA): delimitacions territorials per a l'execució urbanística aïllada.

Alternatives:

SU				SUD			
UA (AA)*	PAU	Sect MU		Sect			
		PAU	PAUs	PAU	PAUs	Subsect	Subsect
						PAU	PAUs

*possible en SNU

B.2.- Delimitació d'àmbits d'actuació per a infraestructures urbanístiques comunes

L'art. 122 del RLUC regulava la delimitació d'àmbits d'actuació "suprapoligonals" per a la distribució d'infraestructures concretes que siguin comunes a diversos polígons o sectors o subsectors (art. 122.1 RLUC) i no sigui possible la seva execució per fases.

Aquest precepte va se declarat contrari al principi de legalitat i per tant nul, per sentències del TSJ de Catalunya 428/2015, de 17 de juny, i 603/2015, de 24 de juliol; el raonament pel qual es va declarar la nul·litat del precepte era la manca de cobertura d'aquesta previsió en una disposició amb rang de llei, i per tant, en entendre que incorria en *ultra vires* al regular una qüestió en que no existia habilitació legal.

Aquesta mancança ha estat esmenada per la Llei 5/2017, que introdueix l'art. 118bis a la LUC i regula això que abans estava regulat a l'art. 122

del seu reglament. La nova disposició legal contempla la possibilitat d'imposar la distribució entre diferents polígons del cost d'execució d'infraestructures comunes; tinguent en compte allò següent:

- La imposició de la càrrega contra diferents polígons ha d'estar feta pel planejament general.
- Es una càrrega imposable en cassos d'actuacions sistemàtiques o integrades; no sembla que pugui exigir-se aquesta càrrega en cassos d'actuacions aïllades.
- S'ha de referir a infraestructures "requerides" per l'execució urbanística de diferents polígons; el precepte formula una llista (numerus clausus) de supòsits en que pot entendre's acomplida aquesta característica; a saber:
 - o Quan els terrenys destinats a l'execució del sistema estiguin parcialment inclosos en els polígons respectius.
 - o Quan, si els terrenys necessaris s'ubiquen fora del polígon obligat a contribuir, quan la infraestructura sigui necessària per a connectar-los amb els sistemes urbanístics generals o quan, per a atendre la demanda de serveis generada per les actuacions esmentades, calgui ampliar i reforçar una infraestructura existent.
- La càrrega es quantificarà pel cost d'execució de la infraestructura, incorporant en el seu cas el cost d'adquisició de sòls.
- La càrrega es distribuirà en proporció al valor de l'aprofitament urbanístic de cada polígon.
- La càrrega s'executarà per una entitat pública o per una entitat privada titular de la infraestructura (a qui s'encarrega la redacció del projecte i l'execució de l'obra); sempre a càrrec dels propietaris o propietàries (als quals se'ls pot exigir fins i tot bestretes), que la tractaran com una despesa d'urbanització més del seu polígon.

B.3. Polígons d'actuació urbanística

b.3.1. Concepte i classes; especial referència a la discontinuïtat territorial.

És l'àmbit mínim territorial on es duu a terme la gestió urbanística integrada (art. 118.1 LUC) per tal de repartir equitativament els beneficis i càrregues derivats de l'ordenació urbanística i executar o completar les obres i els serveis urbanístics necessaris.

Els polígons d'actuació urbanística poden ser continus (generalment seran així) o físicament discontinus.

La discontinuïtat poligonal té tractament jurisprudencial extens ⁴; que entén que allò normal (per tant regla general) és la continuïtat geogràfica

⁴ Vegi's les Sentències del TS de 29 de març de 2012 (RJ\2012\5622); la núm. 30/2014, de 17 de gener (recurs 272/2005); o la núm. 1116/2016, de 18 de maig (RJ\2016\2641); i la sentències del TSJ Catalunya 654/2007, de 5 de juliol; 757/2007, de 7 de setembre de 2007; 939/2007, de 8 de novembre; 735/2009, de 21 de juliol; 862/2009,

de l'àmbit poligonal; i per tant, considera la discontinuïtat com excepció, que en conseqüència caldrà justificar adequadament.

De l'extensa jurisprudència sobre el tema n'extraïem les següents consideracions:

1.- la delimitació d'un polígon d'actuació o d'un sector discontinu constitueix una forma d'actuació "excepcional"; per tant cal sotmetre els preceptes legals a una interpretació restrictiva, abundant afavorir la regla de la delimitació amb continuïtat territorial (Ss TSJ 705/2009 i 556/2010).

2.- L'admissibilitat de la delimitació discontinua requereix la concurrència de determinats requisits de legalitat; a saber:

- existència de sòl reservat per a sistemes generals. Reitera la jurisprudència que és un requisit, però no l'únic. En el sòl reservat a sistemes cal insistir en l'operativitat i funcionalitat dels mateixos, pel compliment dels estàndards que exigeix la normativa, que, com diu la STSJ Cat 556/2010, han de desplegar els seus efectes també en llur ubicació territorial. Les reserves per a sistemes s'han d'ubicar allà on la població els necessita i allà on prestin utilitat; i increments de densitat o d'aprofitament que exigeixin increment d'estàndards aquests s'hauran de localitzar en àrees properes on prestin utilitat.

- garantir el just repartiment de beneficis i càrregues del planejament.

- acreditació per part de l'Administració de les circumstàncies justificadores d'aquesta actuació per tal d'evitar l'arbitrarietat. Hi ha d'haver motius que justifiquin la configuració discontinua. Segons la jurisprudència de major interès: ha d'existir una "mínima lògica en la configuració discontinua"

- aquests motius justificadors han palesar "uns mínims nexes" entre els àmbits que posin de manifest que es tracta de "parts d'un tot" (STS 1116/2016). En altres sentències s'afirma que entre els subàmbits de la discontinuïtat poligonal ha d'existir un "vinçle relacional", és a dir, *"un vínculo entre elementos racionalmente enlazados, sin el cual padecería -y no poco- la sistematicidad de la actuación, haciéndose realmente difícil -por no decir imposible- percibir la justicia en el reparto o distribución de beneficios y cargas. Ese vínculo entre elementos racionalmente enlazados, también es predicable (y exigible) de los Sectores y de los Polígonos discontinuos, pues en caso contrario no podrían establecerse diferencias ciertas o asequibles entre un ámbito discontinuo y un agregado meramente aleatorio de actuaciones aisladas encubiertas. Encubiertas,*

de 29 de setembre (JUR\2009\498211); 40/2010, de 19 de gener; 214/2010, d' 11 de març; 556/2010, de 29 de juny (RJCA\2011\109); 97/2013, de 7 de febrer (JUR\2013\348434); 30/2014, de 17 de gener; 129/2015, de 4 de març (JUR\2015\107409); 787/2015, de 9 de novembre (JUR\2016\1260); 581/2016, de 18 de juliol (JUR\2016\240793); i 737/2016 de 24 octubre (RJCA\2017\289)

acaso para conseguir alejar de las mismas enojosos expedientes de expropiación forzosa y, en su caso, de aplicación de contribuciones especiales (...) "(STSJ Cat 737/2016). O, com diu la STSJ Cat 29/2015, el planificador s'ha d'esmerar en demostrar un "sentit urbanístic" en la "vinculació a distància".

- No poden ser motivacions vagues o genèriques: "Es tracta, al cap, d'una justificació que ha d'anar més enllà de les generalitats i de les construccions argumentals basades en una retòrica polivalent, i extrapolable a qualsevol hipòtesi, tant discontinua com contínua" (STSJ cat 737/2016).

- Els subàmbit han de ser homogenis: i no existeix homogeneïtat quan s'actua sobre sòls urbans consolidats i sobre sòls urbans no consolidats (STS 939/2007, que analitza un cas d'una "parcela calificada de clave 7 en suelo urbano no consolidado y con otra calificada de clave 18 (sin motivación como hemos dicho) en suelo urbano consolidado")

3.- Ha de ser una justificació existent al moment de la delimitació: L'instrument que efectua la delimitació discontinua (al present cas un expedient de modificació puntual planejament general) ha de justificar la concurrència dels requisits; de forma que resulta difícilment admissible realitzar justificacions ex post, cercades artificialment per encobrir carències de motivació originàries. Justificació interna que cal cercar especialment en el document de Memòria del Planejament, quan aquest fa la delimitació territorial discontinua; ja que aquest document ha d'analitzar:

"...cumplidamente las distintas alternativas posibles y justificase las diversas determinaciones, mediante la exteriorización de las razones por cuya virtud se ha elegido un cierto modelo con unas concretas determinaciones, reflejándose con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora, lo que integra la motivación del planeamiento, necesaria ante la profunda discrecionalidad administrativa en la materia, como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. Exigencia de motivación que, si bien no puede traducirse en el deber de motivar en forma explícita todas y cada una de sus concretas determinaciones, sí que debe alcanzar cuando menos a los objetivos y criterios de la ordenación del territorio, la justificación del modelo de desarrollo elegido y la descripción de la ordenación propuesta, siendo sustancial al respecto que la administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, revele cuales han sido los elementos que le han permitido formar su voluntad, cuando menos para que se pueda impugnar la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión, con clara exposición de todos los elementos necesarios." (STSJ Cat 556/2010)

O, com diu la STSJ Cat 581/2016: "Siendo, pues, la "continuidad" la norma y la "discontinuidad" la excepción, deberá -el planificador, en este caso- esmerarse en justificar con mayor intensidad la opción por la

"discontinuidad". I, continuant amb la mateixa sentència 581/2016, aquesta justificació no pot trobar-se:

- simplement en la protecció de valors paisatgístics, o la protecció de determinats terrenys, ja que això és objectiu general de tot planejament i no justifica per se la discontinuïtat.

- Ni en la no finalització de l'execució urbanística, ja que tal característica pot concórrer en *"una pléyade de terrenos del municipio, lo que no significa nexo urbanístico entre ellos, a los efectos de delimitación de ámbito discontinuo"*

4.- La distància entre sectors és un element a analitzar, tot i que no és decisiu: "fins i tot admetent que la distància que hi ha entre les diferents" illes "d'un àmbit discontinu, pugui, de vegades, veure relativitzada per altres factors concurrents i suficients per mitigar-ne els efectes negatius ... "; però evidentment, a major distància entre subàmbits major haurà de ser l'esforç del planificador en la seva justificació (STS 1116/2016). O, en paraules de la STSJ Cat 556/2010, la major distància entre subàmbit pot diluir enormement la justificació utilitzada, fins a tal punt que les raons concurrents a cada àmbit es mostrin amb una heterogeneïtat patent i accentuada; *"La problemática en cada ... ámbito territorial deja en mal lugar la integración, cohesión, finalidades y objetivos a perseguir"*.

En definitiva, es considera que la distància entre subàmbits exigeix la concurrència de factors addicionals que esvaeixin els efectes negatius; en paraules de la STSJ Cat 581/2016: *"La distancia existente entre las diferentes "islas" de un ámbito discontinuo, pueda, en ocasiones, verse relativizada por otros factores concurrentes y suficientes para mitigar sus efectos negativos"*.

Més transcendent que la distància entre subàmbit serà l'anàlisi de les característiques físiques i jurídiques dels mateixos.

b.3.2. Moment i tràmits de la delimitació

La delimitació de polígons d'actuació urbanística podrà efectuar en el diferents moments (art. 118 LUC):

a) delimitació de polígons d'actuació urbanística en planejament: el planejament general pot delimitar polígons d'actuació en sòl urbà (consolidat o no); i el planejament general o derivat pot delimitar-los en el supòsit de polígons d'actuació inclosos en el sector de planejament respectiu.

b) delimitació en expedient administratiu posterior al planejament: subjectant-se als tràmits fixats per l'article 119 LUC. En aquests expedients administratius es pot modificar la delimitació realitzada en planejament, o delimitar polígons a on el planejament no els delimita.

c) delimitació per a la regularització de parcel·les o per a la distribució de beneficis a sol·licitud dels propietaris o propietàries: la regulació d'aquest cas es contempla als arts. 124.2 i 166 del RLUC. Es tracta d'espais territorials no delimitats (ni en planejament ni en expedient administratiu) quan resulta "necessari" la regularització de finques o quan "*en un mateix tram de carrer les diferències relatives d'aprofitament derivades de l'afectació viària resultin superiors al 15%*". En tals cassos els particulars poden demanar la delimitació d'un polígon als efectes de formular el corresponent projecte de reparcel·lació.

Aquest tercer cas, doncs, de delimitació de polígons a instància de part, abasta dos supòsits:

- Aquells en que resulta necessària la regularització de finques. Són cassos en que resulta imprescindible procedir a redefinir les noves parts de les finques afectades, d'acord amb el planejament (imaginem que les finques aïlladament considerades no compleixen façana mínima o altres paràmetres, però que sigui possible una distribució diferent en que sense modificar la quantia total dels drets que els corresponguin sigui possible la seva materialització conforme a planejament). La regularització es pot dur a terme per illes completes o bé per parts d'illes i es pot acordar en qualsevol moment, d'ofici o bé a instància d'una part interessada.
- Aquells en què existeix una afectació de cessió viària amb diferències relatives d'aprofitament entre propietaris o propietàries superior al 15%.

En els dos supòsits es procedeix a la delimitació del polígon; i posteriorment es tramita el projecte de regularització (en el primer cas; vid art. 166.3 RLUC); i en el segon cas es tramita el projecte de reparcel·lació (art. 138.4 RLUC); tant el projecte de reparcel·lació com el de regularització segueixen, però, els mateixos tràmits (els de l'art. 119 de la LUC).

b.3.3. Criteris i requisits en la delimitació dels polígons

Els polígons es delimitaran complint els següents requisits: 118.3 LUC

- Les dimensions i les característiques de l'ordenació urbanística prevista han de fer-los susceptibles d'assumir les cessions de sòl regulades pel planejament (art. 118.3.a LUC). Aquest requisit protegeix la viabilitat econòmica; en aquest sentit, STSJ de Catalunya núm. 1127/2018, de 28 de desembre (JUR 2019\148938) analitza un cas en que es considera una delimitació econòmicament inviable, ja que la prova pericial existent en les actuacions acredita que el valor de les càrregues de la unitat d'actuació ascendeixen a més del doble dels beneficis derivats de

l'execució del polígon; per tant la unitat d'actuació no és viable econòmicament.

- Ha d'existir un equilibri, quant a beneficis i càrregues, entre els polígons d'un mateix sector, i entre subsectors d'un mateix sector permetent un repartiment equitatiu de les càrregues i beneficis (arts. 93.b i 118.3.b LUC). En aquest sentit, l'art. 123 RLUC concreta l'equilibri fixant que no es poden produir diferències relatives superiors al 15% en la valoració conjunta dels aprofitaments i les càrregues urbanístiques que corresponguin a cadascun dels polígons, en relació amb la valoració dels aprofitaments i les càrregues urbanístiques del conjunt del sector. L'art. 123.2 RLUC estableix les regles per compensar les diferències que puguin existir entre els polígons.

És motiu freqüent en recursos contra delimitacions poligonals o de subsectors fer la comparació amb els aprofitaments d'altres polígons o subsectors del mateix sector; i si aquestes diferències d'aprofitament superiors al 15% no es demostren de forma concloent es desestimen els recursos ⁵.

El principi d'equilibri, doncs, té com a referència el sector de planejament: tots els àmbits dins el mateix sector (siguin polígons o subsectors) han d'estar amb aprofitaments substancialment equilibrats (el saldo de beneficis i càrregues no pot oferir diferències relatives superiors al 15%, i en el seu cas, amb compensacions ex art. 123.2 RLUC); però no s'aplica en l'anàlisi de comparació de sòls ubicats en sectors diferents; és a dir, entre sectors, no és predicable l'exigència d'equilibri d'aprofitaments.

Aquesta inexistència d'equilibri entre sectors és matisat per la jurisprudència més recent; en concret, la Sentència del TSJ Catalunya Sentència núm. 75/2017, de 16 febrer (RJCA 2017\321) afirma que aquelles actuacions que obeeixen a una lògica unitària o de conjunt, malgrat que es configuren com a sectors diferents, realment formen un sector únic (la divisió en diferents sectors resulta artificial); per la qual cosa en tals cassos igualment s'exigirà l'equilibri d'aprofitaments entre sectors; reproduïm, pel seu interès, les expressions més significatives de la sentència:

“Admitir que Sectores relativamente homogéneos puedan, libremente y sin más, contener grados de carga/beneficio absolutamente dispares, sería tanto como invertir al planeamiento urbanístico de la condición de fuente legítima de desigualdad..

...del hecho de que el TRLU sólo regule con cierto detalle la homogeneidad poligonal en sede intrasectorial, no cabrá inferir que el principio de equidistribución -que podremos ver en el frontispicio del propio TRLU (art. 7)-, no deba inspirar las decisiones directa o

⁵ Un cas d'aquests en que es desestima el recurs per manca de prova del desequilibri en quantia superior al 15% pot examinar-se en sentència del TSJ Catalunya núm. 858/2019, de 30 de setembre JUR 2020\42050.

mediatamente atributivas de beneficios y cargas en todos los estadios y niveles de la actividad urbanística.”

- Finalment, la unitat territorial delimitada com a polígon d'actuació urbanística ha de tenir entitat suficient per justificar tècnica i econòmicament l'autonomia de l'actuació (art. 118.3.c LUC). La sentència del TS de 18 de març de 2008 (RJ 2008\1754) analitza un cas en que no es compleix aquest requisit, considerant les característiques tècniques i econòmiques de la delimitació (prescindint de la seva viabilitat perquè això seria el requisit primer) en relació a restants parts del territori. La sentència del TS diu: *“cuando en el suelo urbano sólo se delimita una Unidad de Ejecución continua, imponiendo sólo a unos propietarios unas cesiones que en el resto de los casos se van a conseguir por vía expropiatoria, debe quedar muy bien demostrado que en la delimitación de la UE se cumplen rigurosamente los requisitos de racionalidad, suficiencia técnica y económica y equidistribución que la normativa impone”* ja que en altre cas s'infringiria aquest requisit.

C. Tramitació dels instruments de gestió

C.1. Supòsits d'aplicació

La normativa urbanística catalana regula un procediment que serà aplicable en la tramitació dels següents instruments urbanístics de gestió (art. 119.1 LUC):

- La divisió poligonal o la seva modificació (estigui o no efectuada en els plans urbanístics) (art. 118.4 LUC); fins i tot en els cassos en que es demani a instància de propietaris o propietàries per a la cessió de vials o distribució de càrregues quan no han estat delimitats prèviament (art. 118.6 LUC).
- La delimitació d'actuacions de rehabilitació edificatòria (Disposició Addicional 5ena apartats 4 i 5 LUC).
- Els estatuts i bases d'actuació del sistema de reparcel·lació en la modalitat de compensació bàsica.
- la constitució d'una entitat urbanística col·laboradora,
- Els projectes de reparcel·lació i d'urbanització, sigui d'obres bàsiques o d'obres complementàries (arts. 89.6 i 157.4 LUC; art. 98.3 RLUC).
- La determinació o la modificació del sistema d'actuació i la seva modalitat (estigui o no efectuada en els plans urbanístics) (art. 121.3 i DT 13ena apartat 2 LUC; art. 129.1 RLUC); fins i tot en cassos d'actuacions de rehabilitació edificatòria (Disposició Addicional 5ena apartat 3 LUC).

Tots aquests tenen la consideració de procediments o expedients de gestió urbanística.

C.2. Procediment d'aprovació per tramitació ordinària

Examinarem aquí el procediment de tramitació ordinària d'aquests expedients de gestió; advertint que existeixen procediments especials.

C.2.1. Iniciació del procediment:

El procediment de tramitació s'inicia d'ofici o a instància de part; amb les conseqüències diferents que això comporta des de l'òptica de la normativa de procediment comú.

En el cas que la tramitació s'iniciï d'ofici, la jurisprudència no acostuma a acceptar l'institut de la caducitat del procediment, en entendre que aquests expedients de gestió no produeixen exclusivament "*efectos desfavorables o de gravamen*" (art. 25.1.2 de la Llei 39/2015) ⁶.

Es poden tramitar diferents procediments de forma simultània (per exemple, l'aprovació dels estatuts i les bases d'actuació, la constitució d'una entitat urbanística col·laboradora, l'aprovació del projecte de reparcel·lació, l'aprovació del projecte d'urbanització); respecte d'aquestes tramitacions simultànies cal advertir que (art. 125 RLUC):

- Es pot fer fins i tot la tramitació simultània d'un o varis d'aquests expedients amb un expedient de planejament urbanístic, sempre que aquest incorpori el corresponent projecte d'urbanització o es tramiti simultàniament; en tal cas, l'executivitat dels acords d'aprovació definitiva dels instruments de gestió resta supeditada a l'aprovació definitiva de l'instrument de planejament i del projecte d'urbanització.
- La tramitació simultània de l'aprovació dels Estatuts i Bases i de la constitució de l'entitat urbanística col·laboradora es tramiten en un sol expedient i l'aprovació definitiva es pot produir en un sol acte.
- La tramitació simultània dels procediments anteriors amb el d'aprovació del projecte de reparcel·lació, les bases d'actuació se subsumeixen en la documentació del projecte, i no requereixen d'una aprovació específica; però l'aprovació definitiva del projecte de reparcel·lació no es pot produir en cap cas amb anterioritat a l'aprovació de la constitució de l'entitat urbanística col·laboradora.
- L'aprovació definitiva del projecte d'urbanització ha de ser prèvia o simultània a la del projecte de reparcel·lació o de taxació conjunta.

C.2.2. Aprovació inicial

⁶ Podem esmentar en aquest sentit les sentències del TSJ de Catalunya núm. 775/2018, de 17 de setembre (JUR 2018\324705) i la núm. 935/2017, de 22 de desembre (RJCA 2018\389). O, en referència als Projectes de reparcel·lació iniciats d'ofici, la sentència del TS núm 662/2020, de 8 de juny (recurs cassació 5674/2018), que fixa doctrina afirmant que un dels requisits per operar la caducitat ("*susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen*") és una nota totalment aliena a la reparcel·lació urbanística.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

L'aprovació inicial de l'instrument corresponent s'efectuarà per l'Administració actuant en el termini de dos mesos des de la presentació de la documentació completa.

El concepte d'Administració actuant ve definit a l'art. 23 de la LUC (desenvolupat a art. 13 RLUC), que atorga aquesta consideració per regla general, en els expedients de gestió, als Ajuntaments en l'exercici de les seves competències urbanístiques. La determinació precisa de quina entitat serà en cada cas qui assumeixi les competències d'Administració actuant serà definida pel planejament general (PDU ex art. 56.4.d i 56.6.e; i respecte del POUM, malgrat els arts 57 i 58 no efectuïn determinació expressa, ens sembla clar que poden especificar quina entitat pública assumirà el paper d'administració actuant entre les que contempla l'art. 23 de la LUC, sent l'Ajuntament en cas que no se'n determini una altra).

Per tant, a manca de disposició expressa de planejament general que disposi altra cosa, a nivell de gestió tindrà la consideració d'Administració actuant l'Ajuntament del territori; en el qual cas l'Ajuntament pot adoptar l'acord que per una actuació concreta o amb caràcter general la condició d'administració actuant correspongui a una altra entitat urbanística especial constituïda o integrada per l'ajuntament (art. 13.1.c RLUC).

C.2.3. Informació pública

Una vegada aprovat inicialment, el projecte haurà de ser sotmès a informació pública per termini d'un mes i amb citació personal als interessats.

Com estem en presència d'expedients de gestió (que no tenen naturalesa reglamentària) les garanties dels interessats exigeixen el compliment d'aquests tràmits de divulgació/comunicació, que condicionaran la validesa del procediment, si més no en els cassos en que es produeixi indefensió; és a dir, al tractar-se de requisits de caire formal o procedimental, la jurisprudència acostuma a exigir per declarar la invalidesa de l'acte que s'hagi causat indefensió material a l'interessat ex art. 48.2 de la Llei 39/2015 ⁷.

C.2.4. Aprovació definitiva: expressa i per acte presumpte

Correspondrà a l'Administració actuant. En el cas que transcorreguessin dos mesos des de la finalització del termini de la informació pública sense rebre notificació l'interessat, l'instrument de gestió es considerarà aprovat per silenci administratiu, excepte els projectes de reparcel·lació el silenci dels quals serà negatiu (art. 119.2.d LUC).

⁷ En aquest sentit pot examinar-se les sentències del TS d'1 de febrer de 2001 (RJ 2001\1727) i de 27 de març de 2000 (RJ 2000\3697); o la sentència del TSJ del País Basc núm. 876/2004, de 29 de novembre (RJCA 2005\21).

Aquesta regla de la LUC entra en contradicció amb la doctrina continguda a la sentència del TS num. 425/2020, de 18 de maig (RJ\2020\1060) que considera que, a partir del Text Refós de la Llei de Sòl de l'Estat de 2008, i de la jurisprudència constitucional, existeix una situació monopolística a favor de l'Administració en tot allò referent a la planificació urbanística i gestió del territori; i afirma que el règim de silenci que contempla l'art. 11.5 del TR 2008 (avui art. 25.5 del TR 2015) s'ha de remetre a la normativa de procediment comú; i des de la normativa de procediment comú opera el silenci negatiu quan es transfereixin al particular sol·licitant facultats referents al servei públic (art. 43.2.b Llei 30/1992; actual art. 24.1.2 Llei 39/2015), cosa que considera aquesta jurisprudència succeeix en tots els expedients de gestió urbanística. Per tant, des d'aquesta jurisprudència, s'imposa en tots els cassos la regla del silenci negatiu en procediments de gestió oberts a instància de particulars.

Aquesta interpretació que fa el TS no creiem sigui compatible amb les sentències del TC que tracten la competència autonòmica en la regulació de silenci positiu en matèria urbanística; ens referim a les sentències del TC 29/2015, de 19 de febrer, i 143/2017, de 14 de desembre, que sosté que la regulació de casuística de silenci en normativa estatal cal emparar-se en una competència pròpia (que no pot ser la matèria urbanística, que és competència de la Comunitat Autònoma).

C.2.5. Notificació i publicació

La notificació de l'acord ha de produir-se, com hem dit, en el termini de dos mesos des de la finalització del termini d'informació pública; en cas contrari existeix silenci negatiu (projectes de reparcel·lació) o positiu (restants instruments) en els demés supòsits, sempre, està clar, que el procediment ha estat iniciat a instància de part.

Una vegada produït l'acte presumpte positiu (que no haurà de ser certificat segons la Llei 39/2015), l'administració ha d'ordenar la seva publicació i notificació seguint la normativa de procediment comú i, si escau, la corresponent formalització (art. 119.2.e LUC i arts. 111.3 i 126 del RLUC).

C.3. Procediments especials

C.3.1. Especialitats en supòsit d'estatuts i bases d'actuació i subrogació de la comissió territorial d'urbanisme

En els supòsits d'incompliment dels terminis de tramitació dels estatuts i bases d'actuació, la comissió territorial d'urbanisme competent, a instància de les persones particulars, podrà subrogar-se [art. 119.2.f) LUC]. La subrogació requerirà: a) instància o sol·licitud dels particulars, b) requeriment previ de la CTU a l'administració actuant per a l'adopció del corresponent acord en el termini d'un mes.

I un cop definitivament aprovats els Estatuts i Bases (si no s'ha tramitat simultàniament i adoptat l'acord de constitució de l'entitat urbanística) l'Administració actuant ha d'adoptar l'Acord d'aprovació de la constitució de l'entitat urbanística en el termini d'un mes des de la recepció de la documentació completa (art. 119.4 LUC). En cas contrari, s'entén que l'aprovació ha estat atorgada per silenci administratiu positiu.

C.3.2. Especialitats en supòsit de divisió poligonal

Una vegada aprovats definitivament els projectes de divisió poligonal, ha de lliurar-se còpia diligenciada dels mateixos a la comissió territorial d'urbanisme competent (art. 119.2.g LUC).

C.3.3. Tramitació especialment breu en supòsit d'acord unànim de propietaris o propietàries

El procediment o tramitació serà diferent en els supòsits d'estatuts i bases d'actuació, així com projectes de reparcel·lació, en els quals es produeixi l'acord unànim dels propietaris o propietàries afectats o afectades en document públic, tal com recull l'art. 119.3 LUC.

En aquests cas, no existirà aprovació inicial i només s'exigirà el tràmit d'informació pública, amb audiència simultània als altres interessats. L'aprovació definitiva correspondrà a l'Administració actuant amb incorporació de les prescripcions que estimi procedents. El silenci administratiu en aquest cas es sempre positiu i negatiu, respectivament (positiu, si es tracta d'aprovació de bases i estatuts; negatiu, si es tracta de projectes de reparcel·lació); i es produeix, si escau, quan l'Administració no notifiqui l'acord d'aprovació definitiva en el termini de dos mesos des que la presentació de l'expedient complet a aquella.

Quan l'expedient de reparcel·lació es tramita per acord unànim s'anomena "*reparcel·lació voluntària*", i té regulació adicional als arts 124.4 i 128.2 de la LUC i a l'art. 164 del RLUC. Les tractarem més endavant.

D. Despeses d'urbanització

Tot seguit farem tractament de l'amplíssim concepte de "despeses d'urbanització" que la normativa urbanística carrega als propietaris o propietàries particulars, generalment afirmant que es tracta d'un conjunt de càrrecs que graven la "*comunitat reparcel·latòria*": en realitat es vol dir que, un cop delimitat el polígon o unitat d'actuació, els propietaris o propietàries inclosos en el seu àmbit han de repartir-se proporcionalment el conjunt d'aquestes despeses.

Les despeses a càrrec de la comunitat reparcel·latòria venen regulades a l'art. 120 LUC); i són les següents:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- despeses d'urbanització: són les despeses inherents a les obres d'urbanització determinades pel planejament urbanístic i pels projectes d'urbanització amb càrrec al sector de planejament urbanístic o al polígon d'actuació urbanística (art. 120.1.a LUC; 127.2 RLUC); i que s'executen sobre sòls de sistemes (vials, espais lliures, serveis tècnics). No inclou mai l'edificació dels equipaments.

L'afirmació de que les obres d'urbanització són les que s'executen sobre sistemes té dues matisacions:

- La primera, per donar a conèixer que algunes obres sobre sòls de sistemes aniran a càrrec del propietari o propietària que ha aportat la finca i no pas a càrrec de la comunitat reparcel·latòria; és el cas contemplat a l'art. 127.3 del RLUC: les referents a la preparació dels terrenys per a l'execució de l'obra urbanitzadora com a conseqüència d'actuacions desproporcionades derivades d'accions o omissions dels propietaris o propietàries (per exemple per existència de contaminació del sòl)
- La segona, per referir que alguna obra d'urbanització podrà executar-se sobre sòl de zona: quan sigui necessari per materialitzar l'aprofitament urbanístic de la finca en condicions anàlogues a la resta de propietaris o propietàries, cosa la qual en alguns cassos (com en solars amb pendents excessius) pot requerir l'execució dins de parcel·la d'obres de contenció o d'anivellament; així ho considera la sentència del TSJ de Catalunya núm. 409/2014, de 3 de juliol (JUR 2014\237481), que diu: *“bien para los muros relacionados con el buen fin de la urbanización de los viales, bien para los muros referentes a dotar a las fincas de un desnivel acorde con aprovechamiento urbanístico que les corresponde, sin que se detecten otros supuestos debidamente evidenciados, debe estimarse que los gastos para realizar esos muros deben de estar comprendidos en los gastos de urbanización”*.

- despeses pel pagament de determinades indemnitzacions; en concret per:
 - l'enderrocament de construccions i la destrucció de plantacions, d'obres i d'instal·lacions que siguin exigits per a l'execució dels plans (art. 120.1.b LUC), que es valoraran segons la normativa estatal. Sobre aquest concepte cal considerar:
 - per ser una càrrega contra la comunitat reparcel·latòria cal que es tracti d'un enderroc o destrucció “necessari” per a l'execució del planejament; que abasta a tot element incompatible amb la nova ordenació malgrat no es situï sobre sòl de sistemes (veure exemples en arts. 133, 138.2 i 147.f RLUC).

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Han de ser elements existents al moment d'inici de l'efectivitat del planejament que s'executa; si amb anterioritat a aquest moment temporal l'element ja ha desaparegut (perquè per exemple l'edificació s'ha enderrocat abans de la publicació del planejament que s'executa), no serà despesa a càrrec de la comunitat reparcel·latòria; en aquest sentit és d'interès allò que considera la sentència del TSJ de Catalunya núm. 721/2018, de 24 de juliol (JUR 2019\270980)
- En cassos de reparcel·lació en la modalitat de compensació bàsica, les Bases d'actuació es referiran als criteris de valoració d'aquests elements (art. 198.1.c RLUC)
- el trasllat forçós d'activitats: art. 120.1.c LUC; malgrat la LUC no faci referència al tancament, resulta del tot evident que, per aplicació de la normativa estatal sobre valoracions, caldrà tractar de forma diferent el tancament de l'activitat i el seu trasllat, segons correspongui, en qualsevol cas com concepte indemnitzable a càrrec de la comunitat reparcel·latòria. I, mutatis mutandis, són d'apreciació les mateixes consideracions que hem fet sobre l'enderrocament; a saber: ha de ser un tancament o trasllat necessari; d'activitat existent al moment d'inici de l'eficàcia del planejament que s'executa; i les Bases d'actuació, en el seu cas, podran establir criteris de valoració.
- per l'extinció de drets reals o personals: art. 120.1.g LUC: aquest concepte indemnitzatori es desenvolupa per l'art. 127.3.b RLUC. L'extinció dels drets reals o personals sobre finques incloses dins l'àmbit de la comunitat reparcel·latòria va contra la comunitat si s'han constituït amb anterioritat a un determinat moment (abans de l'aprovació inicial del projecte de reparcel·lació, si es tracta de polígons d'actuació en sòl urbà delimitats directament pel planejament general; o abans de l'aprovació inicial del planejament, si es tracta de sectors objecte d'un pla derivat o bé de polígons d'actuació en sòl urbà delimitats mitjançant una modificació puntual del planejament general); i van a càrrec del propietari o propietària de la finca sobre la que existeix el dret real o personal si la data de constitució del dret és posterior.
- altres despeses que graven la Comunitat reparcel·latòria:

La comunitat reparcel·latòria assumeix, a més, les següents despeses:

- Les corresponents als costos de plans i projectes (art. 120.1.d LUC): graven la comunitat reparcel·latòria els costos de redacció i tramitació dels següents documents i expedients, sempre, està clar, que tinguin relació amb el desenvolupament i execució de l'àmbit de la comunitat reparcel·latòria :

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Costos d'instruments de planejament:
 - modificacions puntuals del planejament general i planejaments de desenvolupament, promogudes per l'Administració, que comportin un augment del sostre edificable, de la densitat de l'ús residencial o de la intensitat o transformació dels usos establerts anteriorment
 - plans directors urbanístics de sectors d'interès supramunicipal i les corresponents adaptacions dels planejaments generals dels municipis afectats per les determinacions del pla director, i també els dels possibles plans especials urbanístics, tant autònoms com de desenvolupament que siguin necessaris per al seu desenvolupament,
 - avantprojectes i projectes de planejament derivat (plans parcials urbanístics i els plans de millora urbana),
- Costos d'expedients de gestió urbanística: projectes d'urbanització i tot tipus d'instruments de gestió urbanística.
- despeses de formalització i d'inscripció en els registres públics dels corresponents dels acords i operacions jurídiques derivats dels instruments de gestió urbanística (art. 120.1.e LUC). S'inclouen, per tant, les despeses per escriptures públiques o taxes per certificacions municipals, si fossin necessàries, i despeses o aranzels derivats per la inscripció dels instruments en registres públics (per exemple, registre de la propietat);
- despeses de gestió, degudament justificats, sota els principis de proporcionalitat i de no enriquiment injust (Art. 120.1.f LUC). Aquest concepte haurà d'estar plenament acreditat i justificat, incloent aquells costos derivats com a causa de la gestió (per exemple, l'administració de les entitats urbanístiques, la gestió ordinària de la seva recaptació, i anàlogues); i s'hi inclouen les despeses assumides per alguns propietaris o propietàries (normalment en consideració de promotors) en interès de la comunitat reparcel·latòria (en aquest sentit, la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 713/2009, de 17 de juliol -JUR 2009\425301- afirma que: *“no existe impedimento para incluir ... una partida que tenia por fin satisfacer de gastos por las actuaciones llevadas a cabo por promotores que forman parte de la Junta de Compensación”*).

La possibilitat d'imputar aquestes despeses de gestió contra la comunitat reparcel·latòria requereix el compliment dels següents requisits:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- que la despesa s'hagi causat conforme a la legalitat; i en aquest sentit per exemple la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 970/2017, de 29 de desembre (RJCA 2018\329) considera que no s'ajusta a dret el compromís d'una despesa de gestió derivada d'un encàrrec realitzat per una entitat urbanística amb infracció e la normativa de contractació (no disposava l'entitat urbanística d'un mínim de tres ofertes per poder realitzar l'adjudicació)
 - que existeixi justificació de la despesa (en aquest sentit s'anul·la una despesa que no s'ha justificat a la sentència del JC núm. 9 de Barcelona d'1 d'abril de 2017 (RJCA 2017/271)
 - que es respectin els principis generals de proporcionalitat i no enriquiment injust
- despeses generades per a l'efectivitat del dret de reallotjament. Així ho contempla l'art. 120.1.h de la LUC, que trasllada a la comunitat reparcel·latòria les despeses generades per a l'efectivitat del dret de reallotjament; la complexitat de la institució del reallotjament justifica que ens remetem al tractament en apartat separat.
 - Sobre les persones obligades al pagament d'aquestes despeses, seran tots els propietaris o propietàries de l'àmbit. L'Administració (o en el seu cas la Junta de Compensació) exigirà als propietaris o propietàries el pagament de les despeses d'urbanització liquidant les quotes que correspongui.

Si l'obra d'urbanització dins l'àmbit s'executa per fases, es podrà exigir el pagament de les quotes que correspongui només als propietaris afectats per la fase que s'executi (art. 122.3.h LUC).

En el tractament de les persones obligades al pagament, es plantegen dubtes en cassos de comunitats de propietaris i en cas de propietats en les que existeix un usdefruit:

- En cas de finques en proindivís, la responsabilitat dels comuners en el pagament de les quotes d'urbanització és solidària, sens perjudici de la possible acció de repetició entre els obligats solidaris (STS Catalunya 1146/2017, de 22 de novembre JUR 2013/18708).
- en cas d'usdefruit, sembla impera la regla de que els drets de decisió corresponen al nu propietari o a la nua propietària (arts. 193 i 197 RLUC) amb la qual cosa serà aquest l'obligat al pagament; encara que existeixen resolucions jurisdiccionals -de les quals discrepem- que accepten la legalitat de liquidació de les quotes a usdefruituaris (STSJ Andalusia 1139/1996, de 7 d'octubre (RJCA 1996/1461).

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

E. Dret de reallotjament: Arts. 18.1.e, 18.4, 19 LSEst; Art. 120.2 LUC ; arts 128 i 219 del RLUC.

La normativa descrita regula el dret al reallotjament a les persones que es vegin afectades per determinades actuacions urbanístiques (E.1) i que tinguin la consideració d'ocupants legals d'habitatges amb la concurrència d'altres requisits (E.2); en tals cassos es procedirà a reallotjar al titular del dret de reallotjament a través de l'adjudicació d'un habitatge en determinades condicions (E.3).

E.1. Actuacions urbanístiques que poden implicar el reconeixement del dret de reallotjament: el reconeixement del dret podrà existir en els següents cassos:

- actuacions d'execució aïllades d'edificació (rehabilitació o enderroc; ex art. 19.2 LSEst 2105), a càrrec del promotor de la nova edificació.
- actuació d'urbanització (sigui de transformació urbanística, sigui de dotació; ex. Art. 18.1.e i 19.1 LSEst2015), a càrrec de l'Administració expropiant o el beneficiari si s'actua amb tècnica expropiatòria; o a càrrec del promotor de l'actuació en altre cas.

E.2.- Característiques i requisits del reconeixement del dret de reallotjament: Quan es realitzin alguna de les actuacions que acabem de descriure, el reconeixement del dret a reallotjament ve condicionat a la concurrència dels següents requisits:

a) que existeixi l'ocupació d'una construcció que tingui la consideració d'habitatge (no hi ha dret a reallotjament d'activitats, les quals, si de l'actuació n'esdevé la impossibilitat del seu manteniment, seran indemnitzades pel concepte de cessament o de trasllat, segons els cassos).

b) Que en siguin ocupants legals d'un habitatge, en virtut d'un títol de propietat, d'un altre dret real, d'un dret d'arrendament o d'un altre dret personal d'ús de l'habitatge. Per tant, el simple posseïdor o precarista no ostenta dret a reallotjament, com encertadament declara la Sentència del TSJ del País Basc núm. 131/2016, de 16 març (JUR 2016\120043). Com veurem més endavant, el títol de l'ocupació determinarà igualment el títol d'adjudicació: al propietari o propietària se'l reallotja en règim de propietat; a l'arrendatari en règim d'arrendament, etc.

c) Que ocupin l'immoble com a residència habitual. Sobre aquest requisit cal considerar el següent:

- La demostració del caràcter de residència habitual es pot dur a terme per qualsevol mitjà admès en dret.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- es presumeix la residència habitual, llevat de prova en contrari, quan l'habitatge afectat consta com a domicili de la persona ocupant en el padró municipal i també a efectes fiscals.

- la residència habitual a l'habitatge afectat s'ha de mantenir fins al moment en què es lliuri la possessió de l'habitatge de substitució, llevat de causa justificada i de la possibilitat d'allotjament transitori mentre no es fa efectiu el reallotjament.

d) La situació de residència habitual ha de tenir determinada antiguitat temporal, de forma que no sigui una qualitat "adquirida" a partir d'un determinat moment en que ja era públic l'inici de l'actuació urbanística:

- així, quan es tracti d'una execució a través del sistema de reparcel·lació, l'habitatge afectat ha de constituir residència habitual amb anterioritat a l'aprovació inicial del projecte de reparcel·lació si es tracta de polígons d'actuació urbanística en sòl urbà delimitats directament pel planejament general. En els sectors de planejament derivat, així com quan la delimitació del polígon d'actuació urbanística en sòl urbà s'efectuï mitjançant una modificació puntual del planejament general o mitjançant un Pla director urbanístic de delimitació i ordenació de les àrees residencials estratègiques, l'habitatge afectat ha de constituir la seva residència habitual amb anterioritat a l'aprovació inicial del planejament derivat, de la modificació puntual o del pla director urbanístic.
- En les actuacions expropiatòries, seran considerats els ocupants legals d'habitatges que existeixin al moment de l'aprovació inicial de la relació de béns i drets afectats per l'expropiació si es tracta d'actuacions aïllades o de polígons d'actuació urbanística en sòl urbà delimitats directament pel planejament general. En els sectors de planejament derivat, així com quan la delimitació del polígon d'actuació urbanística en sòl urbà o l'afectació per actuació aïllada s'efectuï mitjançant una modificació puntual del planejament general, o mitjançant un Pla director urbanístic de delimitació i ordenació de les àrees residencials estratègiques, l'habitatge afectat ha de constituir la seva residència habitual amb anterioritat a l'aprovació inicial del planejament derivat, de la modificació puntual o del Pla director urbanístic.

e) La persona que pretengui el reconeixement del dret de reallotjament, quan es tracti d'una actuació que s'executi a través del sistema de reparcel·lació, si és propietària de sòls aportats, no ha de resultar adjudicatària, en el projecte de reparcel·lació, d'aprofitament urbanístic, o d'una indemnització substitutòria, equivalent o superior a una edificabilitat residencial en règim lliure sense urbanitzar superior al doble de la superfície màxima establerta per la legislació en matèria d'habitatge de protecció pública.

f) La jurisprudència dictada sobre aquesta matèria afegeix un altre requisit processal, també quan es tracti d'una actuació que s'executi a través del sistema de reparcel·lació: que la persona amb dret a reallotjament, per reunir tots els requisits legals, ho sol·licitin expressament dins el tràmit d'audiència derivat de l'aprovació inicial del projecte de reparcel·lació (STSJ de Catalunya núm. 12/2017, de 18 de gener JUR 2017\7180).

E.3.- Satisfacció del dret de reallotjament:

Els titulars del dret de reallotjament rebran l'oferiment i posada a disposició d'un habitatge de protecció pública (amb dret a allotjament transitori en el seu cas abans de l'adjudicació definitiva), que ha de tenir les condicions adequades per a l'ús i satisfacció de les necessitats de l'adjudicatari de forma immediata, i ubicat en el mateix àmbit d'actuació, llevat que no sigui possible per causes degudament justificades.

L'adjudicació es produirà en les condicions corresponents a l'habitatge de protecció, i en el mateix títol, en principi, de que disposava l'adjudicatari en el seu anterior habitatge. Per tant, si es partia de l'ocupació legal d'un habitatge com a propietari o propietària, s'acredita una quantitat a cobrar per l'extinció del seu dret; i a la vegada, una quantitat a pagar per l'adjudicació del nou habitatge que serà en tot cas de protecció (quantitats que es compensen en allò que abastin); veure, amb més extensió, allò que regula l'art. 219septies del RLUC.

F. Aprofitament urbanístic

F.1. Definició

L'aprofitament urbanístic consisteix (art. 37.1 LUC), és el resultat de ponderar l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni al sòl el planejament urbanístic; també integra l'aprofitament urbanístic la densitat de l'ús residencial, expressada en nombre d'habitatges per hectàrea.

Segons la DA 3era de la LUC equival al concepte d'edificabilitat mitjana ponderada que empra la LSEst 2015 (arts. 18.1.b i 18.2.a)

A l'efecte de l'aprofitament, no hauran de ponderar-se, per contra, l'edificabilitat i usos dels equipaments públics (art. 37.4 LUC) (si, en canvi, els de titularitat privada, com veurem).

Per tant l'aprofitament urbanístic s'aplica només a les zones i no als sistemes.

F.2. Assignació d'aprofitament i distribució equitativa

L'instrument idoni per assignar l'aprofitament urbanístic és el planejament general.

La distribució es realitzarà bé en el planejament general (en el supòsit de sòl urbà consolidat) o en el planejament urbanístic derivat (entre les diferents zones dels sectors). I aquesta distribució haurà de fer-se de forma equitativa.

La jurisprudència està repleta de doctrina sobre aquest extrem; i ha insistit no només en la distribució equitativa entre polígons sense que puguin admetre's deferències d'aprofitaments superiors al 15% (que abans ja hem tractat i podem remetre a la Sentència del TS de 16 de maig de 2012 RJ 2012\6794), sinó també en els aprofitaments concrets de finques que no s'ubiquin dins cap polígon o unitat d'actuació, en les quals la idea del repartiment equitatiu dels aprofitaments no ha d'esvair-se; en aquest sentit, es considera que no existeix repartiment just dels aprofitaments quan el propietari o propietària d'una edificació catalogada no pot materialitzar l'edificabilitat que poden materialitzar els propietaris o propietàries de les edificacions de l'entorn, si aquesta menor edificabilitat no és susceptible de distribució equitativa, cosa la qual significa l'existència d'una vinculació singular indemnitzable (Sentència TS núm. 1654/2018, de 22 de novembre RJ 2018\5127); o quan es restringeix l'edificabilitat d'una parcel·la on existeix una construcció destinada a habitatge sense que la restricció sigui distribuïda de forma equitativa, cosa la qual també es considera una vinculació singular indemnitzable (Sentència TS de 7 de juliol de 2015 RJ 2015\3243); o quan s'exoneren a uns propietaris o propietàries i altres no del compliment de determinades càrregues (sentència TSJ de Catalunya núm. 137/2009, de 20 de febrer JUR 2009, 387326, en un cas que s'exonerava a determinats propietaris de l'obligació de cedir el 10% de l'aprofitament urbanístic).

F.3. Regles de ponderació

A l'efecte de la gestió urbanística, la ponderació de l'aprofitament urbanístic es realitzarà (tant si són sectors de planejament urbanístic com polígons d'actuació urbanística) de conformitat amb les següents regles (determinades per l'art. 37.5 LUC i per l'art. 36 RLUC):

a) Els elements que integren l'aprofitament urbanístic són l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni al sòl el planejament urbanístic. La intensitat dels usos depèn del nombre d'establiments per unitat de superfície o de la densitat de l'ús residencial, d'acord amb les determinacions del planejament urbanístic.

b) Si l'àmbit d'actuació comprèn diverses zones, s'ha d'establir el valor relatiu homogeneïtzat de cadascuna d'elles, seguint aquest mètode:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Els valors homogeneïtzats hauran d'expressar la intensitat dels usos, la rigidesa a la demanda de cadascun dels usos, la seva localització i la repercussió admissible del valor de la urbanització o, si escau, reurbanització.
- Els valors s'homogeneïtzen a través d'establir determinats coeficients d'homogeneïtzació per cadascun; l'establiment d'aquest coeficient, que caldrà justificar de forma acurada (la justificació farà normalment referència a una pericial de taxació) expressarà les diferències de valor de l'ús i de la intensitat de l'ús de cada zona en relació amb el valor dels usos i les intensitats de la resta. Els coeficients seran iguals o menors que la unitat.
- En cada zona, el producte del coeficient que li correspongui pel coeficient d'edificabilitat i per la superfície de la zona en determina l'aprofitament urbanístic, que s'expressa en unitats de valor o d'aprofitament.
- En el cas de zones o sistemes de titularitat privada destinats a usos en els quals l'edificabilitat, pel seu caràcter accessori, no constitueix un element rellevant de l'aprofitament urbanístic, com els usos esportius a l'aire lliure o altres anàlegs, l'aprofitament es determina pel producte del coeficient d'homogeneïtzació, que ha de ponderar adequadament aquesta circumstància, i de la superfície de la zona o sistema.

L'aprofitament urbanístic de l'àmbit d'actuació és el sumatori dels aprofitaments urbanístics de les zones que s'hi inclouen. I aquest sumatori, dividit per la superfície de l'àmbit, determinarà l'aprofitament urbanístic mitjà del mateix.

Amb aquesta ponderació aconseguiré valorar el sòl en raó de l'aprofitament i no en raó de la seva superfície. Per tant, el resultat serà valorar cada solar per unitats d'aprofitament.

Exemple de definició i ponderació:

un PAU de 100.000 m² de superfície, que admet 20.000 m² de sostre residencial (màxim 200 habitatges), 10.000 m² de sostre comercial i 5.000 m² d'oficines.

- L'aprofitament urbanístic és de 0,35 m²st/m²s

Si el m² de sostre residencial es valora amb 1; el comercial amb 0,7; i les oficines amb 0,5, resultarà que l'aprofitament ponderat serà

20.000	1	20.000
10.000	0,7	7.000
5.000	0,5	2.500
Total unitats aprofitament PAU		29.500

G. Sistemes d'actuació: en general

Els sistemes d'actuació urbanística poden definir-se com les alternatives de règim jurídic per a l'execució d'una actuació urbanística integrada o sistemàtica, en el marc d'un polígon d'actuació urbanística complet; en aquests casos l'ordenament jurídic configura dos sistemes d'actuació diferents, i un d'ells amb diferents modalitats.

Per contra, les actuacions urbanístiques aïllades, que no requereix la delimitació de polígons, la seva execució no es realitzarà a partir d'un sistema d'actuació, sinó a través d'expropiació forçosa, ocupació directa o a iniciativa individual dels propietaris o propietàries interessats (art. 121 RLUC)

G.1. Classes i modalitats de sistemes d'actuació

Els sistemes d'actuació urbanística prevists legalment són dos (art. 121.1 LUC):

a) de reparcel·lació. El sistema de reparcel·lació pot desenvolupar-se, així mateix, a través de quatre modalitats diferents:

1. de compensació bàsica;
2. de compensació per concertació;
3. de cooperació;
4. per sectors d'urbanització prioritària.

b) d'expropiació.

G.2. Elecció del sistema d'actuació: òrgan o persona decisòria, moment d'elecció i criteris

L'elecció del sistema d'actuació es determina bé en l'aprovació de l'instrument urbanístic a executar (pot venir determinat en planejament general -respecte els PDU, art 56.5.d LUC; respecte POUM, l'art. 58 apartats 5 i 7 de la LUC ha d'interpretar-se en el mateix sentit- o en planejament derivat -respecte el PPU, arts. 83.1.b i 88.c RLUC; preceptes aplicables al PMU segons art. 91.1 RLUC-), bé en l'acord de delimitació de polígon si no ha estat delimitat al planejament (a través de l'expedient administratiu contemplat a l'art. 119.1.d LUC; expedient el qual, en el seu cas, podrà modificar la delimitació o la determinació del sistema d'actuació que hagi efectuat el planejament). Per tant, com tant el planejament com l'expedient administratiu de l'art. 119 és aprovat definitivament per l'Administració, podem afirmar que és aquesta la que, amb facultat discrecional, decideix el sistema i modalitat per a l'execució urbanística d'un polígon; amb l'única previsió especial que en cas d'execució d'un polígon d'iniciativa particular, el sistema d'execució serà sempre el de reparcel·lació, en les modalitats de compensació bàsica o de compensació per concertació (art. 121.4 LUC).

Aquesta discrecionalitat de l'Administració en l'elecció del sistema/modalitat d'actuació ve tractada dins la jurisprudència sota els principis generals de control de legalitat de les potestats discrecionals, tot insistint en que l'Administració té la càrrega de justificar els motius que porten a l'elecció del sistema/modalitat concreta. Com diu el TS en la seva sentència de 25 de setembre de 2012 (RJ 2012\11048), *“La elección del sistema de actuación no es fruto de una decisión discrecional del planificador entre alternativas indiferentes, sino que ha de responder a la opción más racional en aplicación de esos conceptos jurídicos indeterminados; opción que, así caracterizada, siempre será racionalizable y por tanto controlable en cuanto a su adecuación a La Ley y al Derecho, como corresponde a la dogmática de los conceptos jurídicos indeterminados. De hecho, el Tribunal es coherente con este planteamiento del asunto controvertido, y por eso pasa a continuación a resolver sobre la justificación de la elección del sistema realizada por el Plan”*; i en els raonaments del Tribunal a quo que el TS accepta al no contradir-los estava *“La ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración”*. En algunes resolucions la jurisprudència també analitza que cal valorar junt amb aquestes circumstàncies, la col·laboració de la iniciativa privada (així es considera en la STS de 7 d'abril de 1983 RJ 1983\2081) (en aquest sentit, STS de 5-4-1991 (RJ 1991, 3296)).

Per tant, l'exercici lícit de la discrecionalitat en l'elecció del sistema/modalitat modalitat haurà de ponderar o valorar adequadament: a) els objectius que es volen assolir amb l'execució; b) les necessitats col·lectives que ha de cobrir; c) els mitjans economicofinancers amb que es comptin; d) la capacitat de gestió de l'Administració; e) la col·laboració de la iniciativa privada; i f) les altres circumstàncies que hi concorrin.

G.3. Obligació de pagament de costos d'urbanització i mesures en cas d'incompliment

En el sistema de reparcel·lació (qualsevol que sigui la modalitat) els propietaris o propietàries, tant adherits com no adherits, tenen l'obligació de pagar les despeses d'urbanització (art. 122 LUC).

L'obligació dels propietaris o propietàries al pagament de les quotes que els siguin liquidades és una obligació en la qual es subroguen els adquirents de les finques en virtut del principi d'afecció real de la finca que contempla l'art. 27 de la LSEst 2015 (sens perjudici de la càrrega procedimental que sigui exigible en ordre a la notificació de la liquidació al nou propietari o propietària o de l'estat en què es trobi el procediment de liquidació o execució del deute); en el mateix sentit es pronuncia l'art. 27.3 del Decret 305/2006.

El tractament hipotecari d'aquesta subrogació ha gaudit d'ample ressò doctrinal. Començant per advertir que els arts 19 i 20 del Reial Decret 1093/1997 hi fan alguna referència; que contempla principalment que la inscripció de l'afecció d'una finca a les càrregues d'urbanització caduca als set anys (amb algunes matisacions).

Per la qual cosa, caldria diferenciar el tractament de l'afecció inscrita del tractament de l'afecció no inscrita o caducada.

El tractament de l'afecció inscrita no hauria de generar problemes, en el sentit de venir obligat el nou adquirent al pagament de les despeses d'urbanització liquidades amb anterioritat a l'adquisició. De totes formes, el problema es planteja respecte de la preferència d'aquesta afecció amb d'altres càrregues que constin al Registre; en la qual matèria la DGRN ha distingit dues situacions: càrregues que afectaven les finques originàries i s'han traslladat a les de resultat, o càrregues noves sobre les finques de resultat. Sembla entendre's la preferència de les càrregues per sobre de l'afecció urbanística en el primer cas; i que en el segon cas no existeix tal preferència fins a que la càrrega urbanística caduqui ⁸.

L'afecció no inscrita, o caducada, planteja problemes diferents: podrà exigir-se el pagament al nou titular? Pot argumentar-se la resposta positiva insistint en que la llei ordena el principi de subrogació real, en base al qual la Sentència del Tribunal Suprem de 22 de setembre de 2005, casant la de l'Audiència Provincial, declara l'obligació de l'adquirent d'uns habitatges en una urbanització d'atendre les quotes de despeses de manteniment de la urbanització cobrades per una entitat de conservació urbanística meritades abans de l'adquisició. Cal advertir, però, que en el recurs s'invocava el principi de subrogació a les càrregues urbanístiques establert per la Llei del Sòl, però el Tribunal Suprem basa, en realitat, la decisió en la previsió dels estatuts de l'entitat de conservació sobre l'obligació dels membres de la d'atendre les despeses de conservació, considerant que l'adquisició de les finques va implicar la incorporació a l'entitat i que l'obligat havia de tenir coneixement dels estatuts esmentats.

La Resolució DGRN d'1 d'octubre del 2013 sosté, en canvi, la protecció del tercer hipotecari davant l'afecció al pagament de despeses d'urbanització no inscrita o caducada. Diu la DGRN:

"... Los titulares del dominio u otros derechos reales o cargas cuya inscripción o anotación se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización, hay que entender que la afección urbanística sólo podrá perjudicarles en la medida en que resulte inscrita y no haya caducado

⁸ Vid resolució DGSJFP de 4 de febrer de 2020; i de la DGRN de 10 de gener de 2018.

en los plazos señalados en el artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Además, una vez iniciado el procedimiento de apremio, será preciso que la Administración ejecutante anote preventivamente el embargo acordado, conservando la prioridad resultante de la afección si ésta estuviere vigente. Por lo que es relevante que la anotación preventiva del embargo se tome durante la vigencia de la afección registral".

També resulta d'interès com s'ha tractat l'afecció d'una finca a les despeses d'urbanització per la normativa concursal i la jurisprudència que la interpreta. La jurisprudència mercantil ha considerat (vid. interlocutòria del Jutjat Mercantil núm. 6 de Madrid de 27 de setembre de 2016 JUR 2017\39386) que en l'execució concursal quan s'efectuen alienacions forçoses això significa l'aixecament de tota càrrega, gravamen o càrrega, tan obligacional coma real, que gravi la finca transmesa; i aquesta extinció afecta igualment a les afeccions legals urbanístiques; en aquest sentit, considera que les quotes urbanístiques no abonades pel concursat "han de recibir el tratamiento concursal privilegiado especial que corresponda y satisfacerse dentro del concurso"; i afegeix:

Tales conclusiones deben entenderse sin perjuicio (i) de que el régimen especial legal urbanístico resulte de aplicación a las ventas o transmisiones no judiciales, (ii) de que el título de equidistribución pueda tener nuevo acceso al Registro respecto de los importes posteriores a la enajenación de la parcela integrada en el proyecto de urbanización; y sin perjuicio (iii) de dar a las cantidades obtenidas en la realización concursal el tratamiento y preferencia dispuestos en el art. 19 del Real Decreto 1093/1997.

Aquesta doctrina se segueix posteriorment a la sentència de l'Audiència Provincial de A Coruña núm. 202/2021, de 21 de maig (JUR 2021\244030): les quotes urbanístiques girades al concursat abans de la declaració del concurs (si tenen anotació al Registre, cosa que al present cas no existeix) tenen la consideració de crèdit concursal amb privilegi especial; mentre que les quotes girades després del concurs tenen la consideració de crèdit contra la massa.

La jurisprudència interpreta de forma constant que no és un deute de naturalesa tributari; i per tant no ve sotmesa al termini de prescripció dels deutes de naturalesa tributària, sinó al termini de prescripció de les accions personals, que comptarà a partir de la conclusió de la urbanització de la unitat reparcel·lable; així ho consideren les Sentències del TS num. 540/2020 de 25 maig (RJ 2020\1262), 768/2020, de 15 de juny (RJ 2020/1839), 1491/2020, d'11 de novembre (RJ 2020\4199) i 1202/2021 de 4 d'octubre (RJ 2021\4513), que apliquen el termini de prescripció de 15 anys que deriva de l'anterior redacció de l'art. 1964 del CC (modificat

a 5 anys en la redacció de la Llei 42/2015, de 5 d'octubre ⁹). Termini de prescripció que aquesta jurisprudència estén al compliment de les obligacions urbanístiques (La STS 1202/2021 considera que aquest termini de prescripció és d'aplicació al compliment de l'obligació d'urbanitzar garantida per aval; i admet l'execució de l'aval perquè no ha transcorregut el termini de prescripció que compta bé des de l'aprovació definitiva de la reparcel·lació, bé des de la conclusió de les obres i liquidació definitiva de les mateixes: cap dels dos còmputos conclouria en el cas analitzat amb la prescripció de l'obligació)

A Catalunya, no obstant, cal tenir en compte que la Llei 5/2020, de 29 d'abril, ha afegit un apartat 5 a l'art. 122 de la LUC, contemplant la prescripció de l'obligació de pagament de quotes pel transcurs del termini de tres anys de l'aprovació del compte de liquidació definitiu de la reparcel·lació.

Formes de pagament: en diners o en terrenys

- Es pot complir aquesta obligació mitjançant cessió de terrenys edificables a favor de l'administració actuant o de l'entitat urbanística col·laboradora (arts. 122.1, 124.2.a.3r i 147 LUC; art. 141 RLUC).
- Sembla que seria en qualsevol cas modalitat de dació per a pagament (i no en pagament) i per tant subjecte a liquidació final; salvat evidentment pacte en contrari entre creditor i deutor. Aquesta interpretació queda afavorida per allò que contempla l'art. 141.4 RLUC ¹⁰; i no queda rebatuda per la nova redacció de l'art. 124.2.a.3r de la LUC que diu que la cessió es fa "*en concepte de pagament en espècia, total o parcial*", cosa la qual significa que la cessió en espècie pot compatibilitzar-se amb pagament dinerari quan es contempli de forma parcial.
- S'ha d'entendre, seguint allò que considera la sentència del TSJ d'Aragó núm. 64/2020, d'11 de febrer (JUR 2020/143465), que quan el deutor fa oferiment de pagament amb terrenys, en aquell moment s'entén complida la seva obligació (per tant si aquest oferiment es realitza en període de pagament voluntari, no hi ha meritament d'interessos ni de recàrrecs).
- En la modalitat de compensació bàsica o compensació per concertació, cal diferenciar dos cassos:
 - o En el supòsit de propietaris o propietàries adherits a la Junta de Compensació, caldrà parar atenció a allò que disposin els Estatuts i Bases de la Junta; i sembla que:

⁹ En el mateix sentit, STS núm. 819/2021, de 9 de juny (RJ 2021\3187). El termini de prescripció a considerar (15 o 5 anys) serà el que correspongui al moment d'inici del còmput prescriptiu, segons STS 21/2020, de 20 de gener.

¹⁰ El text del precepte al que ens referim és el següent:

"La cessió de finques prevista en aquest article dona lloc a la liquidació total o parcial, segons correspongui, de les despeses d'urbanització imputables a la resta de finques resultants adjudicades al propietari o propietària originaris, les quals no queden afectes als saldos de la liquidació provisional i definitiva en tot allò que hagi estat abonat mitjançant la cessió de finques"

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Si el pagament s'efectua fora del projecte de reparcel·lació, s'exigeix un acord entre creditor (Junta) i deutor (propietari o propietària). I els terrenys donats en pagament poden estar situats dins el polígon o fora d'ell ¹¹. Si estan situats dins el polígon, i es realitza el pagament en posterioritat al projecte de reparcel·lació, la instrumentalització de la cessió podrà realitzar-se a través d'una operació jurídica complementària.
- Ara be, el Projecte de Reparcel·lació pot imposar el pagament amb cessió de terrenys situats dins el polígon i respectant el principi de no discriminació.
- en el supòsit de propietaris o propietàries no adherits a la junta de compensació, el projecte de reparcel·lació podrà establir, com a alternativa a l'expropiació, el pagament de les despeses d'urbanització mitjançant solars situats dins del polígon d'actuació (Art. 122.2 LUC); de la regulació d'aquest cas en destaca allò següent:
 - sembla que aquí es pot imposar el pagament en solars.
 - Caldrà respectar els principi de no discriminació.
 - L'adjudicació la realitzarà el projecte de reparcel·lació.
 - Serà adjudicatari de parcel·les del deutor la Junta de compensació o l'empresa urbanitzadora (en les modalitats de compensació bàsica i de compensació per concertació).
- En la modalitat de cooperació, aplicarem les mateixes regles que les que hem comentat respecte de propietaris o propietàries no adherits en les anteriors modalitats de compensació; amb la diferència de que les parcel·les en pagament de les obres d'urbanització s'adjudicaran a l'Administració actuant o al concessionari de la gestió urbanística integrada.

Devolució de quotes indegudament pagades; liquidació de quotes provisionals:

Cal destacar que un cop la quota ha estat abonada, les accions per reclamar la devolució de quantitats (siguin totals -per exemple en cas d'anul·lació del planejament- siguin parcials), o la devolució de liquidacions provisionals practicades amb excés, es considera una acció personal de la persona que va realitzar el pagament i, si no hi ha cessió de crèdit o autorització expressa d'aquest, la reclamació no podrà realitzar-la el nou adquirent (Sentències del Tribunal Suprem 907/2020, de 2 de juliol RJ 2020/2473; i del TSJ d'Andalusia 518/2019, de 7 de març JUR 2019/194820).

Via de constrenyiment:

¹¹ L'art. 147.2 de la LUC pot fomentar la interpretació contrària pel cas d'oferiment de terrenys dins el mateix àmbit si existeix entre les parts discrepància en la valoració del sòl, en el qual cas sembla admetre l'existència de pagament en terrenys, dirimint-se la discrepància sobre la valoració per la normativa aplicable en la matèria (LSEst 2015 i Reglament de Valoracions).

L'incompliment del pagament de les quotes o costos d'urbanització habilitarà a l'Administració competent per exigir el pagament de les mateixes per la via de constrenyiment (a proposta de l'Administració actuant o de la corresponent junta de compensació) (art. 122.5 LUC); en relació amb la possibilitat de via de constrenyiment i motius per a la seva impugnació, la Sentència del TS d'11 d'octubre de 2002 (RJ2002/8751) considera que els motius d'oposició contra la via de constrenyiment venen taxats a l'art. 167 de la Llei General Tributària (en la redacció avui vigent), no sent admissible l'al·legació de motius diferents.

Si bé alguna jurisprudència havia acceptat en el passat la possibilitat de que si el creditor era una entitat administrativa col·laboradora aquesta podia optar en reclamar per la via civil a través de l'acció declarativa corresponent, o per via administrativa instant l'apertura del constrenyiment, en l'actualitat és consolidada la jurisprudència que nega la possibilitat de l'acció civil (Sentència de l'AP de Madrid núm. 10/2019, de 23 de gener JUR 2019\84378, que esmenta les interlocutòries del TS de 30 de Maig de 2012 RJ 2012, 8185 i de 18 de Març de 2015 JUR 2015, 104836).

Els propietaris o propietàries, si escau, podran impugnar judicialment les quotes d'urbanització (amb amplitud de motius, per ser un acte declaratiu) o l'obertura de la via de constrenyiment (amb els motius taxats que abans hem referit, per ser un acte d'execució); i, a més, en els recursos que s'interposin es podrà demanar la declaració d'invalidesa de l'acte impugnat i, a més, en el seu cas, demanar la suspensió de l'execució de l'acte.

Sobre les sol·licituds de suspensió de l'execució, com mesura cautelar, cal destacar en essència allò següent:

- Si es demana la suspensió de l'execució en via administrativa com mesura cautelar dins un recurs administratiu, és d'aplicació el règim de silenci positiu si l'Administració no dicta resposta expressa a la mesura cautelar demanada en el mes següent que avui contempla l'art. 117.3 de la Llei 39/2015 (abans 111.3 de la Llei 30/1992); així ho considera la sentència del TSJ de Catalunya núm. 620/2016, de 20 de juliol (JUR 2016\240870).
- La sol·licitud de la mesura cautelar seguirà els criteris generals d'aquesta mesura que contenen la normativa general de procediment administratiu (art. 117 de la Llei 39/2015) i jurisdiccional (arts. 129 ss LJ). Els pronunciaments judicials sobre si escau o no atorgar la suspensió són de signe variat encara que les últimes sentències són favorables a la no suspensió; vegi's sobre aquesta qüestió allò que raonen les sentències del TSJ de Catalunya núm. 477/2014, d'1 de setembre (JUR 2014\268946), i la núm. 776/2013, de 31 d'octubre (JUR 2014\48820) que, a partir de la ponderació de totes les circumstàncies concurrents (especialment els danys que comporta l'execució al recurrent i els danys a l'interès públic que pugui comportar la

suspensió), en el fons entenen preferent l'interès de l'execució de l'obra urbanitzadora sobre tot si es posa en perill a partir de la morositat del recurrent; desestimant la petició de suspensió sobre tot si es recorren providències de constrenyiment si abans no s'ha impugnat la liquidació de la quota per la via ordinària.

- Una conseqüència de seguir els criteris generals de la normativa administrativa i jurisdiccional és la inexistència del dret a la suspensió del procediment ni tant sols aportant o comproment-se a l'aportació de garantia; així ho recull, respecte de peticions de mesures cautelars en seu del contenciós-administratiu, la Sentència del TSJ de Castilla La Mancha núm. 351/2016, d'11 de juliol (JUR 2016\195113).

Expropiació per incompliment

En el sistema d'actuació per reparcel·lació, en qualsevol de les seves modalitats, si s'incompleix l'obligació de satisfer les quotes d'urbanització, o bé la d'edificar, en el cas que el planejament urbanístic la determini, l'administració, un cop declarat l'incompliment, pot expropiar els terrenys de què es tracti, i poden ésser persones beneficiàries de l'expropiació l'administració actuant, si no té competència expropiatòria, la persona concessionària de la gestió urbanística integrada, la junta de compensació o, en la modalitat de compensació per concertació, l'entitat urbanística col·laboradora corresponent (art. 122.4 LUC).

H. Entitats urbanístiques col·laboradores

H.1. Concepte i supòsits

Les entitats urbanístiques col·laboradores són aquelles integrades per persones propietaris o propietàries o titulars d'aprofitament urbanístic (inclosos en l'àmbit d'un polígon d'actuació) i constituïdes per participar en la gestió urbanística de l'àmbit en els termes establerts per l'ordenament jurídic.

També poden formar part de les entitats urbanístiques col·laboradores les empreses urbanitzadores que hagin de participar en la gestió del polígon d'actuació urbanística, així com els ens públics mentre que titulars dominicals de finques incloses al polígon (Art. 130.5 LUC i 187 RLUC).

En concret, són entitats urbanístiques col·laboradores (art. 123.1 LUC):

- a) Les juntes de compensació, en la modalitat de compensació bàsica del sistema de reparcel·lació.
- b) Les juntes de concertació, en la modalitat de compensació per concertació del sistema de reparcel·lació.

- c) Les associacions administratives de cooperació, en la modalitat de cooperació del sistema de reparcel·lació.
- d) Les juntes de conservació (art. 123.2 LUC i 187.2 RLUC).
- e) entitats urbanístiques col·laboradores provisionals (art. 123.3 LUC i 187.3 RLUC).

H.2. Naturalesa i règim jurídic

La naturalesa jurídica de les entitats és de caràcter administratiu (art. 188.1 RLUC). Aquesta naturalesa administrativa té com a efecte que els acords dels òrgans de les entitats urbanístiques col·laboradores relatius a matèries de caràcter administratiu són susceptibles de recurs administratiu davant el respectiu ajuntament (art. 123.2 LUC).

Està clar, doncs, que les matèries no administratives hauran de residenciar-se en els restants ordres jurisdiccionals. Succeeix, no obstant que les qüestions d'índole no administrativa son cada cop més infreqüents, amb forta vis expansiva de les de naturalesa administrativa; i queden limitades als cassos en que puguin contemplar-se relacions jurídiques inter-privatos. Com diu la sentència de l'Audiència Provincial d'Almeria núm. 663/2018, de 2 de novembre (JUR 2020\51675)

“Se dice ... que corresponde al orden jurisdiccional civil, según el artículo 9.1 LOPJ, el conocimiento de los conflictos inter privados [entre particulares], puesto que se le atribuyen las materias que le son propias, además de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional (STS de 2 de abril de 2009, RC n.º 1266/2009). El orden jurisdiccional contencioso-administrativo es competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos administrativos sujetos al Derecho administrativo, de acuerdo con el artículo 9.4 LOPJ (SSTS de 16 de junio de 2010, de 2 de abril de 2009). Las entidades de conservación tienen personalidad jurídica administrativa, son una entidad urbanística colaboradora que se constituyó como un Organismo Autónomo, inscrito en el Registro General de Entidades Urbanísticas Colaboradores .

En relación con la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, estas entidades forman parte de la Administración Pública y su naturaleza jurídica es la de una figura típica de auto-administración a la que la Ley confiere la intervención, bajo la supervisión de la Administración, de la función pública de urbanismo (SSTS de 28 de febrero de 2007, RC n.º 271/2000 y 19 de julio de 2007 RC n.º 1751/2000, y en STS de 23 de junio de 2012, RIPC n.º 320/2005). [El ordenamiento jurídico]... confiere carácter jurídico administrativo a todas las cuestiones que se susciten con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas

y los propietarios, individuales o asociados, o empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar...

La STS de 31 de enero de 2011, reiterando la doctrina contenida en la STS de 13 de diciembre de 2000, afirma que cuando lo que constituye verdaderamente la controversia del proceso es una cuestión que, al margen del planteamiento jurídico privado efectuado por las partes, está sometida al Derecho administrativo y no al Derecho civil o mercantil, la competencia corresponde a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo. Criterio coincidente con el aplicado en la STS de 28 de febrero de 2007”.

El règim jurídic d'aquestes entitats urbanístiques col·laboradores ve determinat per la LUC, el seu Reglament, els seus estatuts o regles de funcionament, així com les disposicions relatives al funcionament dels òrgans administratius col·legiats contingudes en la legislació de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. (Art. 187.4 RLUC).

H.3. Funcions

Les funcions de les entitats urbanístiques col·laboradores seran diferents segons quina sigui el tipus d'entitat que examinem:

- Les juntes de compensació tenen com a funcions: a) formulació dels projectes de reparcel·lació i, si escau, d'urbanització, i b) gestió i execució de la urbanització (art. 189.1 RLUC).
- Les juntes de concertació formulen el projecte de reparcel·lació, i gestionen i executen la urbanització completa del polígon d'actuació urbanística, de conformitat amb les bases de la concertació aprovades per l'administració actuant (Art. 189.2 RLUC).
- En el cas de les associacions administratives de cooperació, poden exercir totes les funcions necessàries per col·laborar amb l'administració actuant o amb el concessionari de la gestió urbanística integrada en l'execució del polígon d'actuació (Art. 189.3 RLUC).
- Les juntes de conservació tenen les funcions de conservació de les obres d'urbanització i manteniment de les dotacions i instal·lacions dels serveis públics, en els termes que estableixi el planejament urbanístic o el conveni que celebrin amb l'ajuntament i l'altra administració actuant, si escau (art. 189.4 RLUC).
- Finalment, les entitats urbanístiques col·laboradores provisionals es constitueixen amb l'objecte d'impulsar les tramitacions

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

necessàries per dur a terme el desenvolupament urbanístic de l'àmbit de planejament o el polígon d'actuació respectiu. La seva durada serà la que determini el document de constitució, mai més de 3 anys (art. 123.3 LUC). A tals efectes, poden (art. 196.1 RLUC):

- a) Formular el planejament derivat, i instar la seva tramitació.
- b) Elaborar un projecte de bases amb la finalitat d'instar la concertació de la gestió urbanística integrada de l'àmbit.
- c) Formular els projectes d'urbanització i de reparcel·lació, amb la finalitat d'instar la seva tramitació, be constituint-se en junta de compensació definitiva, si integra persones propietàries que representen més del 50% de la superfície del polígon d'actuació, be impulsant la concertació de la gestió urbanística integrada i constituint-se en junta de concertació, si escau.
- d) Impulsar la constitució definitiva d'una associació administrativa de cooperació o d'una junta de conservació.
- i) Instar el canvi de la modalitat de cooperació a compensació, d'acord amb el que estableix l'article 129.3 RLUC.

H.4. Transmissió de la condició de membre i incompliment d'obligacions

Els membres de les entitats urbanístiques col·laboradores podran transmetre la titularitat que fonamenti la seva pertinença (art. 194 RLUC).

L'adquirent se subrogarà en els drets i obligacions del causant (art. 27 LEst 2015; arts. 38.2 LUC; 27.3 i 194.1 RLUC), entenent-se que l'adquirent s'incorpora a aquesta entitat des del moment de la transmissió substituint al seu causant.

L'escriptura pública de transmissió haurà de contenir expressament (entre altres manifestacions que no tenen que veure amb el compliment de les obligacions de pagament de quotes d'urbanització) la manifestació del transmissor que es troba al corrent del pagament de les quotes vençudes, aprovades i notificades per l'entitat (ordinàries o extraordinàries) o de les quals deu, acreditant-se mitjançant l'aportació d'una certificació sobre l'estat de deutes amb la comunitat coincident amb la seva declaració (excepte en el cas que hagi estat expressament exonerat d'aquesta obligació pel adquirent) (art. 194.2 RLUC).

Els estatuts de les entitats urbanístiques col·laboradores (art. 193.7 RLUC) podran exigir per exercir el dret de vot estar al corrent en el pagament de les quotes vençudes, tret que s'haguessin impugnat i garantit el seu pagament o consignat notarial o judicialment. En aquests supòsits, l'acta de la sessió haurà de reflectir els propietaris o propietàries privats del dret de vot (efecte de la privació serà que aquests propietaris o propietàries i les seves quotes de participació no seran computats a l'efecte d'aconseguir les majories necessàries).

H.5. Constitució i efectes

H.5.1. Constitució de les juntes de concertació (Article 191 RLUC).

Les juntes de concertació es poden constituir una vegada aprovades les bases de la concertació per l'administració actuant, mitjançant document públic que expressi el seu domicili, les regles de funcionament relatives a la forma de convocatòria dels seus membres, el règim d'adopció d'acords i les facultats dels seus òrgans. També s'ha d'expressar si, d'acord amb les bases, s'admet la possibilitat que s'incorporin com a membres de l'entitat la resta de persones propietàries de l'àmbit d'actuació urbanística.

Al document de constitució de l'entitat cal adjuntar els documents següents: la llista de persones propietàries que han concertat la gestió urbanística integrada i les seves adreces, les dades registrals de les seves finques, com a mínim, i les superfícies respectives, expressant la proporció entre la superfície de les seves finques i la superfície total de l'àmbit de desenvolupament urbanístic; descripció de l'àmbit; i les persones designades per ocupar el càrrec de president o presidenta i, si escau, els altres òrgans de govern i administració.

El document públic de constitució es presenta davant l'administració actuant, que ha d'adoptar l'acord d'aprovació de la constitució de l'entitat, si escau, en el termini d'un mes. Transcorregut aquest termini sense que l'administració hagi resolt s'entén que l'aprovació s'ha atorgat per silenci administratiu.

L'acord d'aprovació de la constitució de l'entitat ha de ser publicat en el diari oficial que correspongui. Si el títol constitutiu preveu la possibilitat d'adhesió de la resta de persones propietàries, se'ls ha de notificar aquest acord, amb indicació de la referida possibilitat.

H.5.2. Constitució de les juntes de compensació, de les associacions administratives de cooperació i de les juntes de conservació: Article 190 RLUC.

La normativa reglamentària regula dos procediments que es poden simultàniament i resoldre en un sol acord (art. 125.2 RLUC) o tramitar un primer i l'altra després:

1.- Aprovació dels estatuts i Bases:

- iniciació: a instància de part (propietaris o propietàries que representin més del 50% de la superfície del polígon d'actuació urbanística: art. 171.1 RLUC), adjuntant proposta d'Estatuts i Bases. Per tant, com a requisit previ cal l'efectivitat del planejament detallat (POUM en SUC, PMU en SUNC i PP en S urbanitzable) i de l'acord de delimitació del polígon d'actuació.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

Les persones propietàries que no presentin la instància es podran adherir a la iniciativa en qualsevol moment posterior i fins al moment del transcurs d'un mes des que se'ls comuniqui l'acord d'aprovació de constitució de la Junta.

La instància o les adhesions han d'anar signades pel propietari o propietària de cada finca; en cas d'usdefruit, la signatura ha de ser del nu propietari o de la nua propietària; i en cas de comunitat en proindivís, la jurisprudència entén que l'acte de presentació de la instància o d'adhesió no és un acte de disposició, sinó mes aviat d'administració (sentència TS de 7 de desembre de 2001 (RJ 2002\3049), i raona: *"La incorporación a La Junta, aunque es una decisión de suma importancia porque conduce a una transformación radical de los derechos de los titulares de las fincas que se suman al sistema, no responde a una decisión autónoma de aquellos sino que viene determinada por la necesidad impuesta por el planeamiento de proceder a la urbanización del ámbito territorial en que se encuentren las fincas. La decisión de incorporarse a La Junta es importante pero más aún lo es la de no participar en el sistema, pues entonces los copropietarios corren el riesgo de la expropiación o el de tener que incorporarse tardíamente a una Junta de Compensación en la redacción de cuyos Estatutos y Bases de Actuación no han participado. Por todo ello la exigencia de unanimidad para la adopción de los acuerdos pertinentes al respecto es excesiva, y mas aún para todos los demás acuerdos que han de ir adoptándose durante el funcionamiento de La Junta. El criterio de la mayoría debe ser suficiente y por esta razón ha de considerarse adecuado atender al acuerdo de la mayoría de los copropietarios para la designación de quien los deba representar ante La Junta de Compensación"*

- instrucció:

- l'Administració actuant farà aprovació inicial (termini de 2 mesos des de documentació completa).

- Informació pública 1 mes

- citació personal als interessats, conferint termini d'audiència. Les persones propietàries poden decidir no incorporar-se a la junta però manifesten en aquest tràmit d'audiència el seu compromís de participar en l'execució del planejament; en tal cas hauran de prestar la garantia del 12% de les despeses estimades d'urbanització corresponents a la finca, dins del termini d'un mes des de la notificació de l'acord d'aprovació de la constitució de la junta.

- Aprovació definitiva: acord que adoptarà l'administració actuant

- Condicions d'eficàcia:

- Publicació al BO

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Notificació als interessats, amb requeriment d'adhesió en el termini de 15 dies (en el supòsit de les juntes de compensació, la notificació advertirà dels efectes o conseqüències de la falta d'adhesió)

2.- Constitució entitat:

- atorgament de document públic: La constitució de l'entitat es duu a terme mitjançant document públic atorgat per les persones propietàries que hagin pres vàlidament la iniciativa o bé que s'hagin adherit en els terminis, i les empreses urbanitzadores, si escau. El document contindrà :

a) La relació de les persones propietàries i, si escau, de les empreses urbanitzadores, i la relació de les finques incloses al polígon d'actuació urbanística, especificant els percentatges de participació en funció de la superfície de terrenys aportada. En aquestes relacions s'han de fer constar les dades identificatives i les adreces de les persones o entitats, així com les descripcions i dades registrals de les finques.

b) L'acord de constitució.

c) Les persones designades per ocupar els càrrecs de l'òrgan rector.

- notificació a la resta de persones afectades: La constitució es notifica a la resta de persones propietàries afectades, perquè puguin adherir-se (mitjançant un escrit dirigit al notari o fedatari que hagi autoritzat l'escriptura o document públic de constitució, a fi que protocol·litzi o incorpori les adhesions que es rebin). El termini d'adhesió serà d'un mes; passat el qual les sol·licituds d'adhesió que es formulin podran ser inadmeses per la Junta (art. 171.2 RLUC).

- lliurament a l'Administració actuant: el document públic de constitució serà lliurat a l'administració actuant, que ha d'adoptar l'acord d'aprovació de constitució de l'entitat en el termini màxim d'un mes a comptar des de l'endemà de la recepció del document públic i designar la persona que la representa en l'entitat.

- Aprovació de la constitució: En el cas que l'administració actuant no resolgui en el termini esmentat, l'escriptura de constitució s'entendrà aprovada per silenci administratiu positiu. En el cas que l'Ajuntament o l'Administració actuant no designin persona representant, es considerarà representant, respectivament, a l'alcalde o alcaldessa del municipi i a qui tingui atribuïda la representació.

3.- Inscripció al REUC: Aprovada la constitució, l'administració urbanística actuant competent, per conducte de l'ajuntament, ho comunicarà

al Registre d'entitats urbanístiques col·laboradores, a l'efecte de la seva inscripció.

H.5.3. Constitució de les entitats col·laboradores provisionals: Article 196 RLUC.

Amb referència a les entitats urbanístiques col·laboradores provisionals, la seva constitució ve regulada en els apartats 2, 3, 4, 5 i 6 de l'article 196 RLUC; i es segueixen els següents tràmits:

- La iniciativa per a la constitució la poden adoptar les persones propietàries de finques la superfície de les quals representi més del 25% de la superfície total compresa en un polígon d'actuació o en un sector de planejament derivat; no és necessària l'efectivitat del planejament derivat si la finalitat de la junta provisional fos precisament la seva formulació.
- Les persones que adopten la iniciativa atorguen un document públic de constitució, que ha de tenir un contingut mínim preceptiu i al qual cal adjuntar determinada documentació:
 - o contingut mínim preceptiu: cal que el document de constitució expressi la durada de l'entitat (no superior a 3 anys), el domicili, les regles de funcionament relatives a la forma de convocatòria dels seus membres, el règim d'adopció d'acords, i les facultats del president o presidenta i, si escau, de la gerència. També s'ha d'expressar si s'admet la possibilitat que s'incorporin com a membres de l'entitat constituïda provisionalment la resta de persones propietàries de l'àmbit d'actuació urbanística.
 - o Documents a adjuntar; a aquest document de constitució caldrà adjuntar la llista de persones propietàries que constitueixen l'entitat provisional i les seves adreces, les dades registrals de les seves finques i les superfícies respectives, expressant la proporció entre la superfície de les seves finques i la superfície total de l'àmbit de desenvolupament urbanístic; descripció de l'àmbit; i les persones designades per a ocupar el càrrec de president o presidenta i, si escau, la gerència.
- Aprovació de la constitució: El document públic de constitució es presenta davant de l'administració urbanística actuant competent que ha d'adoptar l'acord d'aprovació de la constitució de l'entitat urbanística col·laboradora provisional, si és procedent, en el termini d'un mes. Transcorregut aquest termini sense que l'administració hagi resolt s'entén que l'aprovació s'ha atorgat per silenci administratiu.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Publicació de l'acord: L'acord d'aprovació de la constitució de l'entitat urbanística provisional ha de ser publicat en el diari oficial que correspongui, amb indicació de la possibilitat d'adhesió de la resta de persones propietàries, si el títol constitutiu així ho preveu.

- Inscripció al REUC: Aprovada la constitució, es procedeix a la inscripció de l'entitat al Registre d'entitats urbanístiques col·laboradores.

H.6.- Actes i contractes previs a inscripció: El règim dels actes i contractes celebrats abans de la inscripció de l'entitat urbanística seran els previstos per la legislació aplicable en matèria de societats anònimes a les societats en formació (art. 193.1 RLUC; arts. 36 ss de la Llei de Societats de Capital, que regula el règim de les societats en formació).

H.7.- Acords de les entitats col·laboradores

Els acords de les entitats col·laboradores s'adopten pels seus òrgans unipersonals o pels seus òrgans col·legiats, en funció de les competències que determinin les disposicions estatutàries.

La normativa reglamentària deixa a regulació dels Estatuts, amb plena llibertat, els òrgans que existiran dins cada entitat, i les competències que els siguin assignades a cadascun; simplement es contempla que els Estatuts faran referència als "òrgans de govern i d'administració i, si escau, de gerència, manera de designar-los i facultats de cadascun; com a mínim, s'ha de preveure un òrgan col·legiat de govern del qual formin part tots els membres, un president o presidenta i un secretari o secretària" (art. 197.f RLUC).

Els acords dels òrgans unipersonals (Presidència; secretaria; Vicepresidència, en el seu cas; gerència, també en el seu cas; altres òrgans unipersonals que configuren els Estatuts) no ofereixen problemàtica sobre la seva adopció; i exerciran les competències en les matèries que els hi assigni els Estatuts.

Els òrgans col·legiats, els Estatuts han de contemplar un òrgan plenari (anomenat Assemblea o Junta General; o altra denominació segons Estatuts); i poden contemplar un òrgan comissionat (anomenat Consell Rector, Junta Rectora, o altra denominació segons Estatuts) o d'altres òrgans col·legiats.

En referència a l'òrgan plenari, cal considerar que (art. 193 RLUC):

- l'adopció dels acords es farà en funció dels drets de cada membre, llevat acord unànim dels propietaris o propietàries en altre sentit: abans del PR, aquests drets vindran quantificats

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

en funció de la superfície de les finques propietat de cadascun; després PR, en proporció al valor de les finques adjudicades.

- en cas de propietat en proindivís: els comuners hauran de nomenar a un sol representant; el RLUC no contempla què succeeix si els comuners no nomenen expressament un representant; podríem considerar com a precedent la regla de l'art. 166 e del Reglament de Gestió Urbanístics (expressament declarat no aplicable a l'àmbit de Catalunya per la DF 1era apartat f del RLUC) que establia que davant l'absència de designació expressa el representant de la comunitat en cas de proindivís "*Lo nombrará el órgano actuante*", precepte que havia estat interpretat per la jurisprudència com una facultat de l'Administració actuant que té com finalitat la "*de evitar que las discrepancias existentes en el seno de la copropiedad interfieran el funcionamiento de la Junta de Compensación*" (Sentència TS de 7 de desembre de 2001 RJ 2002/3049). Alguns Estatuts contemplen que aquest sigui designat per la pròpia Junta de Compensació (vid un d'aquests cassos en Sentència del TSJ d'Andalusia 87/2020, de 23 de gener JUR 2020\119571); en qualsevol cas, no és admissible que per una mateixa propietat exerceixin el dret a vot dues persones diferents per molt que siguin copropietàries si el sentit del vot no és coincident.

- en cas d'usdefruit, el dret de vot correspon al nu propietari o a la nua propietària.

- regla general de majoria simple per l'adopció d'acords: L'adopció d'acords requerirà el vot favorable dels membres que assisteixin a la sessió corresponent de l'òrgan col·legiat que representin la majoria dels seus drets, salvat cassos de quòrums reforçats que fixin els Estatuts.

I en referència als òrgans comissionats de gestió s'estableix la regla de vot personal i els acords s'adoptaran per la majoria simple d'assistents, tret que els estatuts fixin regles de ponderació del vot (art. 193.4 RLUC)

H.8. Dissolució

La dissolució de les entitats urbanístiques col·laboradores es produeix pel compliment de les finalitats per les quals van ser creades i requereix, en tot cas, acord de l'ajuntament o de l'administració urbanística actuant competent (art. 195.1 RLUC).

No procedeix l'aprovació de la dissolució de l'entitat mentre no consti el compliment de les obligacions que estiguin pendents, ni quan aquesta tingui procediments judicials pendents de sentència ferma (art. 195.2 RLUC).

En el supòsit de les entitats col·laboradores provisionals (article 196.8 RLUC), la dissolució es produirà si es dona alguna de les circumstàncies següents:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- a) Que es transformin en entitats urbanístiques col·laboradores constituïdes definitivament.
- b) Que es presentin a tràmit uns estatuts i bases d'actuació, promoguts per altres persones propietàries que representin la superfície suficient per tenir la iniciativa, en el cas de la modalitat de compensació bàsica.
- c) Que hagin estat aprovades unes bases de concertació formulades per altres persones propietàries que representin la superfície suficient per instar la seva tramitació, en la modalitat de compensació per concertació.
- d) Que es presentin a tràmit uns estatuts promoguts per persones propietàries que representen més superfície que la representada pels membres de l'entitat provisional, en els casos de junta de conservació i d'associació administrativa de cooperació.
- i) Que finalitzi el termini pel qual van ser constituïdes, si escau (màxim 3 anys).

Acordada la dissolució, l'òrgan rector de l'entitat es transformarà en òrgan de liquidació per al pagament dels deutes i el cobrament d'ingressos pendents, així com la distribució del romanent, si escau, d'acord amb el previst pels estatuts, o les regles de funcionament (article 195.3 RLUC).

H.9. Associacions administratives de cooperació

Les associacions administratives de cooperació són de caràcter voluntari (a instàncies dels particulars o de l'Ajuntament o d'una altra Administració actuant). Podran constituir-se, exclusivament, una per cada polígon d'actuació (article 200.1 RLUC).

Els estatuts precisaran les mateixes circumstàncies expressades en l'article 197 RLUC, amb les peculiaritats derivades de les funcions que els són pròpies (article 200.2 RLUC).

H.10. Juntes de conservació

Les Juntes de Conservació es constitueixen (o es poden constituir) per tal que els propietaris o propietàries d'un polígon d'actuació urbanística assumeixin de forma temporal la conservació de l'obra urbanitzadora (en tot o en part).

H.10.1- naturalesa en funció de la causa:

Existeixen cassos en que la seva constitució és preceptiva; i altres en que es constitueixen voluntàriament per acord dels propietaris o propietàries afectats.

La seva constitució és obligatòria quan es donen tres requisits (44.1.g DF 4ª LUC; 68.7 201 RLUC):

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Requisit formal: ha d'existir previsió en planejament general (POUM o PAUM) que imposi la càrrega als propietaris o propietàries d'un polígon. No hauria d'haver inconvenient en que un PDU d'AREs o SISM, per la seva consideració e planejament general, pugui contemplar igualment la imposició d'aquesta càrrega.
- Requisit territorial : es pot imposar aquesta càrrega a polígons complets classificats dins sectors de SUNC o SUD.
- Requisit de motivació: la imposició de la càrrega s'ha de justificar en la manca de consolidació del sòl o insuficiència de la urbanització existint desproporció entre els costos de manteniment i els tributs generats per l'àmbit.

Amb el compliment d'aquest requisits, la imposició de la càrrega serà limitada temporalment fins al moment en que l'àmbit arribi a tenir consolidada l'edificació en dues terceres parts i, en qualsevol cas, com a màxim durant cinc anys a partir de la recepció, total o parcial, de les obres d'urbanització.

Pot ser fins i tot que no s'imposi la constitució de la Junta de Conservació, però es desplaça als particulars la càrrega de costejar les despeses de conservació; amb els mateixos requisits i límits, tot exigint-los les corresponent quotes de conservació.

La constitució de la Junta de Conservació és voluntària (art. 202 RLUC) quan es pacta entre l'Administració actuant i els propietaris o propietàries, a través de la subscripció d'un conveni en que es determinin les funcions de la junta de conservació, el termini de vigència i les condicions de lliurament a l'ajuntament, al venciment del termini, de les obres, instal·lacions i serveis, que han constituït l'objecte dels deures de conservació, a més dels altres aspectes que es considerin adequats.

El conveni de conservació serà subjecte a la mateixa tramitació que els Estatuts de la Junta de Conservació.

A destacar en tal cas la voluntarietat de l'assumpció de la càrrega per part de les persones signatàries del conveni i d'aquelles que s'adhereixin a la Junta de Conservació; però no pot vincular als demés propietaris o propietàries, si existeixen. Per tant, el conveni té només eficàcia inter partes.

H.10.2. Estatuts

Els Estatuts de la Junta de Conservació determinarà les funcions o finalitats, que no podran ser diferents a les legalment establertes (art. 203 RLUC).

La jurisprudència ha declarat que no es pot imposar a un àmbit les següents càrregues de conservació:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Les de conservació d'obres alienes a les que es poden imposar a l'àmbit, en referència a la conservació de sistemes generals (així, STSJ d'Aragó, de 30-4-2002 RJCA 2002, 771);
- les despeses de serveis com el de vigilància i seguretat que no encaixa en el concepte de "despeses d'urbanització" que sigui precís conservar (així, STSJ de Madrid núm. 802/2001, d'11 de maig RJCA 2001\1453).
- Les de conservació de despeses no contemplades en el conveni de conservació, en cassos de Junta voluntàries (sentència del JCA núm. 8 dels de Barcelona núm. 215/2017, de 29 de setembre RJCA 2018\1749; que afirma, a més, que el conveni, en cas de Juntes obligatòries, que és possible però no indispensable, no pot imposar als propietaris o propietàries la conservació de càrregues que no els pertoquin)

Finalment, els estatuts determinaran la participació de les persones propietàries en l'obligació de conservar i mantenir les obres d'urbanització, dotacions i instal·lacions dels serveis públics en funció dels coeficients de participació en les despeses d'urbanització establerts pel projecte de reparcel·lació i, en defecte d'això, sobre la base de criteris objectius i generals per a tot l'àmbit d'actuació (article 203 RLUC).

3 EL PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ: FINALITAT, CONTINGUT I EFECTES DE L'APROVACIÓ

A. Objecte

El Projecte de reparcel·lació (art. 124.1 LUC i 130 RLUC) és un document que procedeix, dins l'àmbit d'un polígon d'actuació urbanística delimitat, a repartir equitativament els beneficis i càrregues derivats de l'ordenació urbanística o, si escau, regularitzar la configuració de les finques i situar el seu aprofitament a les zones aptes per a l'edificació, segons determina el planejament. Bàsicament procedeix a realitzar les següents tasques:

- adjudicació als propietaris o propietàries afectats les parcel·les resultants (en proporció als seus respectius drets)
- adjudica a l'Administració actuant de les parcel·les que els corresponguin (tots els sistemes de cessió obligatòria i gratuïta i les zones corresponents al percentatge de cessió d'aprofitament en el seu cas), i
- determina les indemnitzacions i compensacions econòmiques corresponents (art. 124 apartats 2 i 3 LUC).

I tot això d'acord al planejament vigent a l'aprovació inicial del projecte; la doctrina considera que durant la tramitació de l'expedient es produeix "perpetuatio" del planejament; de forma que no es pot fer l'aprovació inicial amb un planejament i la definitiva amb un planejament diferent, com afirma la sentència del TSJ de Catalunya num. 276/2017, de 16 maig (JUR 2017\205533).

La reparcel·lació inclou totes les finques ubicades dins l'àmbit del polígon d'actuació; com a excepció, s'exclouen de la reparcel·lació les següents finques:

- Finques privades: s'exclouen de la comunitat reparcel·latòria les edificacions i instal·lacions preexistents compatibles amb les determinacions del pla que s'executa, si existeix una desproporció substancial respecte dels beneficis i càrregues del conjunt de l'actuació (és a dir, si les càrregues que se li imposen no resulten compensades amb els beneficis que per ells se'n deriven de l'execució); en el seu cas, l'exclusió pot ser parcial (si l'execució de les obres comporta un benefici podrà exigir-se la participació de la finca en la despesa, malgrat se l'eximeixi de la càrrega de cessió del sol, en el seu cas) (art. 134 RLUC). L'exclusió de finques privades per preexistència d'edificacions conformes a planejament que s'executa ha generat força conflictivitat jurisdiccional ¹².
- Finques de domini públic: s'exclouen de la comunitat reparcel·latòria si es manté l'afectació i no experimenten variació en el planejament que calgui executar (art. 135 RLUC); ara be, si els béns de domini públic han estat adquirits per expropiació, a títol onerós o per cessió gratuïta en actuació no urbanística, sí que participen en el repartiment de beneficis i càrregues (i no s'exclouen de la comunitat reparcel·latòria: art 126.4 LUC). L'exclusió de finques de propietat pública de la comunitat reparcel·latòria també ha generat força conflictivitat jurisdiccional, la qual insisteix en que l'exclusió d'aquestes finques ha de reunir dos requisits (acumulatius):
 - o Analitzant el títol d'adquisició: si l'adquisició ha estat onerosa o gratuïta per actuació no urbanística els béns participen de la comunitat reparcel·latòria; si el títol d'adquisició és diferent, s'exclouen. Ja que no podem excloure els primers (els adquirits onerosament o per cessió gratuïta no urbanística) perquè si ho féssim es trencaria el principi d'equidistribució de beneficis i càrregues: l'Administració lliuraria sòl de domini o ús públic, no obtingut com a conseqüència del deure urbanístic de cedir

¹² Podem donar referència de la sentència del JCA núm. 12 de Barcelona núm. 93/2016, d'5 abril (JUR 2016\176962), que afirma:

... lo que fundamenta la exclusión de la finca es la desproporción sustancial entre los beneficios que recibe y las cargas que tendría que soportar de la urbanización. Dado que la finca ya está edificada conforme al planeamiento, no participa en la compensación, y ya están ejecutadas las obras de urbanización de su perímetro que deben ser costeadas por los particulares, los beneficios que recibe de la actuación son mínimos, y no serían por tanto proporcionales a las cargas, si tuviera que participar en el coste de las obras de urbanización de toda la unidad de actuación. Se considera en consecuencia que la exclusión de la finca del reparto de cargas urbanísticas es conforme al artículo 134 del Reglamento ...”

També és d'interès la sentència del TSJ de Catalunya núm. 486/2014, d'1 de setembre (JUR 2014\269172), que afirma: “El precepto reglamentario .., de cariz ciertamente excepcional, admite la exclusión de la comunidad reparcelatoria, de edificaciones e instalaciones preexistentes compatibles con las determinaciones del planeamiento urbanístico siempre que se demuestre “una desproporción sustancial respecto de los beneficios y cargas del conjunto de la actuación”. Decimos de cariz excepcional, la previsión reglamentaria, pues es principio básico y conocido del ordenamiento urbanístico el de la equidistribución de beneficios y cargas una vez delimitado un ámbito de gestión. La lógica consecuencia de ello es que, a falta de acreditación de aquella alteración sustancial, la exclusión... constituiría una verdadera reserva de dispensación”

Per tant, allò fonamental serà la prova de la desproporció.

gratuïtament sòl que pesa sobre els propietaris o propietàries, i exoneraria als afectats del seu deure de cedir obligatòriament el sòl necessari per sistemes establerts per la Llei, beneficiant, a costa de l'Administració actuant, la resta de propietaris o propietàries de l'àmbit; la no exclusió d'aquests béns obtinguts onerosament o per cessió no urbanística comportarà que l'Administració actuant obtingui l'aprofitament urbanístic atribuït a la superfície dels béns de domini i ús públic ¹³.

Per tant, els béns adquirits gratuïtament o per cessió urbanística resten exclosos de la comunitat reparcel·latòria; excepció feta que els sòls de domini públic així adquirits i ubicats dins el polígon siguin de quantia superior a la superfície dels sistemes de cessió inclosos dins el mateix; en el qual cas l'escreix sí formarà part de la comunitat reparcel·latòria (art. 126.5 LUC)

- Analitzant el destí urbanístic del bé, cal examinar, a més, si el sòl en principi exclòs (per haver-se adquirit gratuïtament o per cessió urbanística) experimenta variació o no en l'execució urbanística (si no hi ha variació, s'exclouen de la comunitat reparcel·latòria; altrament, hi participaran); s'entén que hi ha variació si l'actuació prevista comporta que es fa compatible el manteniment de l'afectació al domini públic amb l'establiment d'usos urbanístics, mitjançant la corresponent qualificació de zones o sistemes ¹⁴.

B. Inici: de l'expedient de reparcel·lació; i dels tràmits per a la redacció del projecte

L'inici de l'expedient de reparcel·lació es produirà amb l'aprovació de la delimitació del polígon d'actuació urbanística a executar (art. 125.1 LUC i art. 131 RLUC).

Amb l'inici de l'expedient de reparcel·lació, l'atorgament de llicències se sotmet al règim de les llicències provisionals com abans hem explicat (art. 125.2 LUC).

La redacció que dóna a l'art. 125 (apartats 2 i 3) de la LUC la Llei 2/2021 comporta que tinguem que diferenciar el moment de l'inici de l'expedient de reparcel·lació (que coincidirà, com hem dit, amb l'aprovació de la delimitació del polígon) i el moment d'inici dels tràmits per a l'aprovació del projecte de reparcel·lació; aquest darrer no ve especificat a la llei; però a partir del que disposa l'art. 119.2 de la LUC hauria de coincidir amb l'aprovació inicial del projecte.

¹³ Així, sentència TS de 20 de juliol de 2005 (RJ 2005\6727), en base a la interpretació de la normativa estatal de semblant contingut.

¹⁴ Sentència del TSJ de Catalunya núm. 35/2019, de 22 de gener (JUR 2019\147798).

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

La iniciació dels tràmits per a l'aprovació del projecte de reparcel·lació tindrà com a efecte ex lege, i sense necessitat de declaració expressa, la suspensió de l'atorgament de les llicències en l'àmbit del polígon d'actuació urbanística (suspensió preceptiva) i fins que sigui ferma, en via administrativa, l'acord d'aprovació de la reparcel·lació (art. 125.3 LUC).

Tres aspectes a ressaltar de l'inici dels tràmits per a l'aprovació del projecte de reparcel·lació en quan a aquest efecte cautelar de suspensió preceptiva:

- a) En primer lloc, la no necessitat de declaració expressa, es produirà automàticament.
- b) En segon lloc, el seu àmbit, no podran atorgar-se llicències urbanístiques (no se suspenen altres expedients urbanístics) sempre que es refereixin a l'àmbit del polígon d'actuació a executar.
- c) En tercer lloc, la durada de la suspensió, serà fins que l'acord d'aprovació definitiva sigui ferma en via administrativa (s'hagi esgotat la via administrativa prèvia).

També les valoracions econòmiques que fixi el Projecte de reparcel·lació s'han d'entendre referides al moment de l'aprovació inicial del mateix (que s'actualitzaran a la data d'aprovació definitiva amb l'interès legal: art. 131.1 RLUC). Per tant, independentment de que el projecte es formuli dins els terminis que en els eu cas existeixin o no, les valoracions econòmiques s'entendran sempre referides al moment de la seva aprovació inicial.

Aquesta conclusió no experimenta variació pel contingut de la normativa estatal sobre sòl i valoracions; en efecte, l'art. 40 de la LSEst2015 no determina el moment temporal a què es referiran les valoracions, remetent l'art. 41.a a allò que disposi l'ordenació territorial i urbanística (remissió clara a la normativa autonòmica); i l'art. 27 del Reial Decret 1492/2011 segueix sense regulació específica del moment a què es referiran les valoracions.

La jurisprudència havia arribat a la mateixa conclusió sota l'anàlisi de la normativa estatal anterior a l'esmentada al paràgraf precedent; i així, les sentències del TSJ de Catalunya d'1 d'octubre de 2008 (JUR 2009, 80606), i de 27 de juny de 2008 (RJCA 2008, 449), sostenen la validesa del criteri sobre la referència temporal de les valoracions que realitzi la reparcel·lació a la data d'aprovació inicial del projecte (s'hagi produït quan s'hagi produït la delimitació de la unitat d'actuació).

C. Projecte de reparcel·lació: criteris

Els criteris aplicables en la redacció del projecte de reparcel·lació venen determinats a l'art. 126 LUC; els examinem seguidament.

C.1. Drets dels propietaris o propietàries en atenció a les superfícies aportades

Per a determinar els drets de cada propietari o propietària, s'apliquen les regles de l'art. 126.1.a LUC i arts. 132 i 133 RLUC. I són les següents:

1r.- Acord per unanimitat dels propietaris o propietàries.

Els propietaris afectats poden distribuir-se, si és per unanimitat, com considerin oportuns els drets derivats del projecte de reparcel·lació. Si es dona la unanimitat, cosa la qual exigeix el vot favorable de tots els propietaris o propietàries, estem en presència del criteri preferent; si en canvi existeix algun propietari o propietària discrepant (bé per votar en contra o abstenir-se de signar la proposta de reparcel·lació), encara que fos minoritari, el criteri per a l'assignació dels drets serà el previst legalment.

2n.- Proporcionalitat a la superfície de les finques originàries en el moment de l'aprovació definitiva de la delimitació del polígon.

En el cas de no existir unanimitat, els drets a repartir s'adjudicaran en proporció a la superfície de les finques en el moment de l'aprovació definitiva de la delimitació del polígon. És a dir, el dret del propietari o propietària serà proporcional a la superfície de la finca aportada sobre la totalitat de l'àmbit de l'actuació; si la finca del propietari o propietària 1 té una superfície de 10.000 m², i l'àmbit de l'actuació és de 100.000 m², els drets del propietari o propietària 1 es quantificaran en el 10% de l'aprofitament privatiu patrimonialitzable pels propietaris o propietàries.

Aquesta regla pot plantejar dos problemes: un d'ordre fàctic, referent al mesurament de la superfície de les finques inicials (finques aportades); i un de fàctic-jurídic referent a les alteracions de titulars que es produeixin amb posterioritat a la data de la delimitació del polígon. I, a més, cal considerar una excepció.

Respecte del primer problema, al ser de naturalesa fàctica, es determinarà en base als elements de prova que existeixin sobre la superfície de la finca; únicament la normativa deixa clar la preferència de la superfície real sobre la que consti oficialment en registres i bases (Registre de la Propietat, Cadastre); així resulta de l'art. 146.a RLUC.

Respecte del segon problema, i per tal d'evitar que l'aparició de tercers interessats en posterioritat a l'inici de la tramitació del Projecte pugui significar un obstacle jurídic, es contempla la càrrega de demanar al moment inicial de la redacció del mateix l'expedició de certificats de domini i càrregues al Registre de la Propietat, anotant-se al marge la

tramitació de l'expedient reparcel·ladori (art. 5 del Reial Decret 1093/1997, art. 68 LSEst 2015 i art. 131.2 RLUC).

Respecte de l'excepció, cal considerar que l'aportació de finques destinades a sistemes urbanístics, en urbanitzacions preexistents on no s'ha efectuat formalment la cessió per a sistemes, per part de propietaris o propietàries que ja han obtingut beneficis urbanístics, no generarà dret a aprofitament, perquè s'entén que els beneficis precisament es varen obtenir per l'existència dels sòls de sistemes encara que formalment no varen ser objecte de cessió formal al seu moment (penseu, per exemple, en una urbanització feta fora de la legalitat urbanística al seu moment, en que el promotor va obrir quatre vials i va començar a vendre parcel·les, però no va cedir formalment a l'Ajuntament la vialitat); és la regla que contempla l'art. 7.2 de la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics ¹⁵.

3r.- Polígons discontinus.

En aquest supòsit, el criteri de que el dret del propietari o propietària serà proporcional a la superfície aportada es modula. Es continuarà adjudicant i prenent en consideració la superfície, però també el valor de les finques aportades en consideració a la seva localització relativa (considerant l'accessibilitat i adequació per als usos previstos pel planejament, així com proximitat a les àrees urbanitzades del municipi); en aquests cassos, per tant, es taxaran totes les finques aportades pel seu valor, i s'assignarà els drets en proporció a aquests valors (art. 126.1.a i art. 133.3 RLUC).

C.2. Finques resultants: valoració

En la valoració de les finques resultants a adjudicar als diferents propietaris o propietàries es dona preferència, igualment, en primer lloc, a l'acord per unanimitat, que haurà d'aplicar criteris objectius i generals per a tot l'àmbit d'actuació i tenint present l'aprofitament urbanístic atribuït pel planejament urbanístic d'aplicació.

En el cas que no existís acord unànim, s'acudirà als criteris de la legislació aplicable en matèria de règim de sòl i de valoracions.

En efecte, l'art. 40 de la LSEst2015 diu que aquestes valoracions, a manca d'unanimitat, es realitzaran per valor que correspondria al sol com si l'actuació hagués finalitzat; i l'art. 27.1 del Reial Decret 1492/2011

¹⁵ Diu aquest precepte:

“En Les urbanitzacions amb cessions per a sistemes urbanístics pendents d'ésser efectuades, i establertes en l'instrument de planejament a l'empara del qual es dugué a terme l'operació de transformació del sòl o en el planejament aprovat per a regularitzar àmbits urbanitzats, la cessió no dona dret a rebre cap tipus de contraprestació urbanística o d'indemnització, llevat que no s'hagin obtingut beneficis urbanístics. S'entén que la transmissió de les parcel·les i dels immobles de les urbanitzacions que són objecte de regularització s'ha efectuat lliure de les càrregues urbanístiques de cessió de sistemes i que s'han obtingut els beneficis urbanístics derivats de l'execució del planejament, si no s'ha estipulat el contrari en el contracte o en l'acte de transmissió”.

afirma que el valor de les finques resultants, també a manca d'unanimitat dels propietaris o propietàries, es taxarà per les regles de l'art. 22: sistema de valoració de sòl urbanitzat no edificat.

Per tant, les regles que contempla la normativa urbanística autonòmica, sobre la valoració de les finques resultants d'un Projecte de Reparcel·lació només seran vàlides en la mesura que no entrin en contradicció amb la normativa estatal referida. Està clar, en qualsevol cas, que el valor de les finques resultants tindrà en compte els diferents criteris de ponderació de l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que el planejament assigni a cadascuna de les finques (criteris de ponderació de l'art. 37 de la LUC); per tant, en tot cas, el valor de les finques resultants no serà proporcional a l'ka seva superfície, sinó serà el valor que en cada cas resulti d'aplicar els diferents criteris de ponderació.

C.3. Criteris d'adjudicació de les finques resultants: criteri de minimització d'indivisos i criteri de proximitat

Per a l'adjudicació de les finques e resultat la normativa urbanística marca dos criteris tendencials (com a tendència no poden tenir valor absolut): intentar evitar situacions d'indivisió i intentar adjudicar a l'emplaçament més proper a la ubicació de la finca originària:

- Sobre les situacions d'indivisió en les finques adjudicades, cal comentar les següents regles:

- Des del punt de vista romanista de la propietat privada, les situacions d'indivisió són contemplades com admissibles si no hi ha alternativa; per tant com a darrer recurs (art. 139.4 RLUC). D'aquí se'n deriven unes clares conseqüències:
 - Si la quantia del dret d'un propietari o propietària li arriba a poder adjudicar-se una finca al 100%, aquesta adjudicació serà preferent.
 - si l'escassa quantia del dret d'un propietari o propietària li impedeix l'adjudicació d'una finca independent, el Projecte de reparcel·lació pot adjudicar-li una finca en indivís (art. 126.1.d LUC); però en aquest cas es procurarà la creació de comunitats amb el menor nombre possible de persones copropietàries (art. 139.4 RLUC)
 - Però si la quantia del dret del propietari o propietària no li dona dret ni tant sols a un 15% indivís d'una finca, necessàriament (no hi ha opció, salvat que existeixi acord unànime en sentit contrari) es valorarà el seu dret i se l'indemnitzarà econòmicament, i no se li farà adjudicació de cap finca ni en proindivís. A aquests indemnitzacions se les coneix amb el nom "d'indemnitzacions substitutòries", perquè compensen una finca aportada que no rebrà cap adjudicació.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

La valoració del seu dret es farà conforme la normativa estatal: art. 40.2 LSESt2015 i art. 27.2 en relació a l'art. 22.3 del Reial Decret 1492/2011 (valor del sòl urbanitzat conforme a actuació finalitzada, descomptant despeses d'urbanització no realitzades, taxa lliure de risc i prima de risc corresponent a aquestes despeses)

- Si la finca aportada és un indivís entre diferents copropietaris o copropietàries, l'adjudicació serà igualment en proindivís de la/es finca/ques resultant/s; salvat que els comuns demanin l'adjudicació de finques independents per cadascun d'ells si la quantia dels seus drets ho permet (art. 147.d RLUC). En alguna ocasió s'ha acceptat la petició d'adjudicació independent si és formulada per propietaris o propietàries que representin la majoria de quotes de l'indivís (Sentència Tribunal Superior de Justícia del País Basc num. 341/2011, d'11 de maig JUR\2011\301409); la redacció de l'art. 147.d RLUC ¹⁶ sembla apuntar que l'únic requisit perquè un comuner pugui demanar l'adjudicació independent no és pas la majoria de quotes de la comunitat, sinó que la quantia del seu dret (encara que tingui una quota minoritària o paritària dins el proindivís) li permeti l'adjudicació d'una finca independent (així sembla considerar-ho la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 292/2009, de 27 de març JUR 2009\411320).
- Sobre la proximitat de la localització de la finca adjudicada respecte la posició de la finca aportada, que proclama l'art. 126.1.c LUC, és una regla difícil de materialitzar, sobre tot si es considera que els sòls de cessió (sistemes més aprofitament de cessió obligatòria) acostumen a representar una part important dins la superfície total de l'àmbit. Per això la jurisprudència ha insistit en el valor relatiu del criteri de la proximitat ¹⁷, tot afirmant que la proximitat resta condicionada a que ho permetin "las exigencias de la Reparcelación"; segons aquesta jurisprudència, la localització de la finca adjudicada segueix les següents preferències:
 - Primer, la preferència de la superposició: la finca adjudicada ha d'estar dins la localització de la finca aportada.
 - Segon, si això no fos possible, criteri de la juxtaposició: la finca adjudicada coincidirà parcialment amb l'aportada.
 - Tercer, si això no fos possible, s'aplica el criteri de la proximitat; criteri relatiu, en la mesura que pot existir una proximitat en diferents graus (més o menys pròxima) en funció de les circumstàncies i característiques de la reparcel·lació.

¹⁶ "En cas que s'aportin al projecte finques en règim de comunitat de béns, qualsevol de les persones aportants pot sol·licitar, ... que l'adjudicació a cadascun dels partícips tingui lloc mitjançant l'atribució de parcel·les independents.."

¹⁷ Sentència del TSJ de València núm. 923/2006, de 24 de novembre RJCA 2007\335.

Clar que l'emplaçament de l'adjudicació és un dels elements integrants de la ponderació del valor, per la qual cosa la distorsió que l'emplaçament pugui produir no tindrà transcendència objectiva ja que haurà estat objecte de consideració en la determinació del valor de la finca adjudicada.

C.4. Diferències d'adjudicació i valoració

Com que l'aplicació de les regles anteriors faran en la majoria dels casos adjudicar exactament allò que cadascun té dret, es poden contemplar (dins uns límits que comentarem) adjudicacions diferents a les que s'acrediten (per excés o per defecte); i, està clar, aquestes diferències d'adjudicació, per respectar el principi de justa distribució de beneficis i càrregues, hauran de ser objecte de valoració pertinent i compensar-se.

És per això que el Projecte de Reparcel·lació procedirà a valorar les diferències d'adjudicació "atenint-se al preu de les parcel·les resultants que els haurien correspost si l'adjudicació hagués estat possible" (art. 126.1.e LUC).

Aquests diferències d'adjudicació tenen el límit quantitatiu del 15% (art. 139.3 RLUC):

- Per regla general, en el projecte de reparcel·lació no es poden fer adjudicacions que excedeixin el 15% dels drets de les persones adjudicatàries.
- Aquest límit té dues excepcions en les quals sí podrà superar-se
 - o Acord unànim dels propietaris o propietàries
 - o Quan es confirmi l'adjudicació al propietari o propietària d'una finca aportada per estar edificada conforme a planejament (supòsit que examinarem més endavant).

C.5. Plantacions, obres, edificacions, instal·lacions i millores

Les plantacions, obres, edificacions, instal·lacions i millores que no puguin conservar-se hauran de ser valorades amb independència del sòl i el seu import satisfer-se als propietaris o propietàries interessats amb càrrec al projecte de reparcel·lació, (126.1.f LUC).

La valoració d'aquests elements indemnitzables seguirà igualment els criteris de la normativa estatal; principalment la continguda a l'art. 35.3 i a l'art. 36.1.c del Reial Decret 1492/2011, que es remet a la legislació d'expropiació forçosa i a la d'arrendaments; com reconeix (malgrat que per raons cronològiques aplica la normativa estatal anterior de 2008) la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 229/2017 de 7 abril. RJCA 2017\511, la qual, a més, fa l'important aclariment de que els elements indemnitzables han d'existir materialment al moment d'inici de l'expedient de reparcel·lació (el de la delimitació del polígon).

Respecte del tractament de les edificacions existents a l'àmbit, la normativa urbanística tracta situacions diferents, segons les edificacions es puguin conservar o calgui enderrocar-les. En el primer cas, el Projecte de Reparcel·lació contemplarà la confirmació de l'adjudicació al mateix titular (en els termes que examinarem més endavant); en el segon cas, quan l'edificació sigui incompatible amb el nou planejament i calgui procedir als eu enderroc, es procedirà a valorar l'edificació, en principi de conformitat a la normativa estatal ressenyada; ara bé, l'art. 133.2.b RLUC exigeix contemplar dos extrems (independentment de la valoració de l'edificació a enderrocar): l'adjudicació de drets conforme la parcel·la aportada (la parcel·la aportada donarà dret a l'adjudicació d'una parcel·la amb un determinat sostre) i l'aprofitament diferencial si és superior (si el sostre de la parcel·la adjudicada és inferior al sostre existent a la parcel·la aportada caldrà valorar l'aprofitament diferencial; per tant, aquest aprofitament diferencial en excés no incrementa el dret d'adjudicació).

C.6. Finques resultants: parcel·la mínima edificable i excepcions

Les superfícies que compleixin els requisits de parcel·la mínima edificable, i tinguin la configuració i característiques adequades per edificar-se conforme al planejament urbanístic, hauran d'adjudicar-se independentment (126.1.g LUC).

En el cas que el sòl no s'ajusti a aquests requisits (no compleixi els requisits de parcel·la mínima edificable o la seva configuració i característiques siguin inadequades per edificar conforme al planejament urbanístic), també podran ser adjudicades com a finca independent en dos supòsits:

- a instàncies dels interessats i si s'aconsegueix formar una parcel·la mínima edificable en agrupar-la amb una altra finca que limiti amb ella, externa a l'àmbit de reparcel·lació i de qualificació igual o compatible;
- superfície enclavada entre dues edificacions a mantenir quan la diferència respecte de la parcel·la mínima no excedeixi del 15% d'aquesta última i es compleixin la resta de determinacions urbanístiques (art. 139.2 RLUC).

C.7. Supòsits de no necessitat de nova adjudicació de finques

Es regulen dos cassos: uns en que preceptivament s'adjudica als propietaris o propietàries la mateixa finca aportada; i altres en que això serà potestatiu.

C.7.1. Es preceptiu confirmar l'adjudicació a favor dels primitius propietaris o propietàries (art. 138.2 RLUC) en els següents casos:

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

1r.- Finques edificades de conformitat amb el nou planejament, .

2n.- Finques amb edificacions no ajustades al planejament que s'executa, sempre que no estiguin en situació de fora d'ordenació i que concorrin conjuntament les circumstàncies següents:

a. Que no sigui necessari l'enderrocament per a l'execució de les obres d'urbanització.

b. Que es puguin destinar a usos compatibles amb l'ordenació urbanística.

c. Que no siguin objecte d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística que pugui donar lloc a l'enderrocament de l'edificació.

d. Que el dret de les persones propietàries en la reparcel·lació no sigui inferior, en més del 15%, al que correspongui a la parcel·la mínima edificable, ni que l'aprofitament que correspongui d'acord amb el planejament a la superfície de la finca que s'adjudica no excedeixi en més del 15% del dret de la persona propietària.

Aquests propietaris o propietàries que se'ls confirma l'adjudicació de la mateixa finca participen en la comunitat de reparcel·lació amb el percentatge derivat de l'aprofitament que el planejament que s'executi atribueixi a la finca on es troba l'edificació.

C.7.2. I és potestatiu confirmar l'adjudicació a favor dels primitius propietaris o propietàries (art. 138.3 RLUC) quan la diferència en més o en menys entre l'aprofitament que els correspongui, d'acord amb el planejament, i el que correspondria a la persona propietària, en proporció amb el seu dret, sigui inferior al 15% d'aquest.

C.7.3 Tant en els cassos de confirmació preceptiva com facultativa si es realitza, la confirmació de la titularitat de les finques d'origen es fa sense perjudici de la regularització de llinars quan sigui necessària, i de les compensacions econòmiques que corresponguin (art. 138.4 RLUC).

C.8. Sòl urbà

Quan el projecte de reparcel·lació afecta a sòl classificat com a urbà (consolidat o no), podran adjudicar-se les finques o edificacions existents en règim de propietat horitzontal (art. 126.3 LUC; art. 143 RLUC). Aquesta mesura té per finalitat facilitar els processos reforma interior i rehabilitació.

D. Efectes de l'aprovació de projectes de reparcel·lació

L'aprovació d'un projecte de reparcel·lació tindrà els següents efectes econòmics i reals (art. 127 LUC):

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Cessió al municipi corresponent, en ple domini i lliures de càrregues, dels terrenys de cessió obligatòria, bé per a la seva incorporació al patrimoni de sòl, bé per a la seva afectació als usos que determini el pla d'ordenació urbanística.
- Afectació real de les parcel·les adjudicades al compliment de les càrregues i al pagament de les despeses inherents al sistema de reparcel·lació. El règim detallat d'aquesta afecció (extensió, vigència, cancel·lació i innecessarietat) es conté en els arts. 154 , 155 , 156 i 157 RLUC.
- Subrogació, amb plena eficàcia real, de les antigues parcel·les per les noves parcel·les.
- Gaudi de les exempcions tributàries establertes en la legislació aplicable.
- Extinció o transformació de drets i càrregues (sobre l'extinció d'arrendaments es pronuncia la STS de 14 de juliol de 1992 RJ 1992/6159). Sobre aquest concret efecte interessa la lectura de la STSJ de Catalunya de 30 de setembre de 2008 (JUR 2009/80728) així com la núm. 202/2009, de 5 de març (JUR 2009/411570) en la qual analitzen i resolen qüestions pràctiques de gran interès, tals com la data a la qual ha de referir-se la valoració, la forma d'acreditar el valor de l'arrendament i, fins i tot, l'aplicació de la teoria de l'aixecament del vel, per tenir la mercantil arrendatària i la mercantil arrendadora el mateix administrador, els mateixos socis i el mateix domicili social.
- Inscripció de les noves parcel·les en el Registre de la Propietat, als quals efectes l'organisme competent per a l'aprovació definitiva expedirà la seva certificació, d'acord amb allò establert en la legislació hipotecària.

La Llei 3/2012, del 22 de febrer, deroga l'art. 151 del RLUC que exigia com a condició per la inscripció al Registre del Projecte de Reparcel·lació el pagament o dipòsit de les anomenades indemnitzacions substitutòries (aquelles que compensaven per a l'extinció de drets de propietat sobre finques aportades si per l'escassa quantia no donaven dret a adjudicacions ni tan sols en règim de proindivís); per tant, no és necessari avui el pagament o consignació d'aquestes indemnitzacions per procedir a la inscripció del projecte de reparcel·lació al Registre de la Propietat.

Això no obstant, el Reial Decret 1093/1997 contempla la necessitat d'acreditar el pagament o consignació de les indemnitzacions considerades per a la cancel·lació de càrregues incompatibles sobre les finques aportades (art. 11.1).

E. Comunitat de reparcel·lació i interessats

La comunitat de reparcel·lació estarà formada per tots els propietaris o propietàries de finques compreses en un polígon d'actuació urbanística sotmès a reparcel·lació (art. 129.1 LUC).

I, a més dels propietaris o propietàries de les finques afectades, tindran la condició d'interessats en un expedient de reparcel·lació els titulars dels drets que puguin resultar afectats per la resolució, així com els titulars d'interessos legítims susceptibles d'afectació que es personin en el procediment i acreditin aquesta condició (art. 129.2 LUC).

F. Projecte de reparcel·lació: contingut i documentació

El contingut del Projecte de reparcel·lació ve regulat als arts 144 ss del RLUC; cal considerar igualment algun dels articles del Reial Decret 1093/1997 (per exemple, els seus arts. 7 i 11); en base a tals preceptes podem considerar que el contingut d'aquest instrument serà el següent:

- Memòria (art. 144 RLUC) en la qual consti:

- a) El planejament que és objecte d'execució.
- b) La identificació i superfície de la unitat reparcel·lable.
- c) Els criteris aplicats amb vista a la valoració, si escau, de les finques aportades i de les finques resultants i la distribució dels beneficis i càrregues.
- d) La justificació del compte de liquidació provisional de la reparcel·lació amb especificació de les partides següents:
 - 1º El pressupost provisional de despeses d'urbanització.
 - 2º Les despeses generades per la redacció del projecte, i, si escau, del planejament que s'executa i del projecte d'urbanització, així com qualsevol altra despesa prevista amb especificació de la seva causa.
 - 3º La previsió de les despeses necessàries per a la formalització i inscripció del projecte de reparcel·lació; la quantia de les indemnitzacions per cancel·lació de càrregues i altres drets a satisfer als seus titulars, les corresponents a les persones titulars de drets externs a l'àmbit per ocupacions temporals requerides; així com les indemnitzacions per falta d'adjudicació de sòl o defectes en l'adjudicació o a titulars de restes de finques externes al sector de reduïda superfície.
- e) La identificació d'aquelles càrregues d'urbanització que no són a càrrec de la comunitat reparcel·latòria i han de ser assumides de forma individualitzada per les persones propietàries de les finques.
- f) La quantificació, si escau, de l'equivalent econòmic del deure cessió de sòl amb aprofitament urbanístic.
- g) La identificació dels elements que no s'han d'indemnitzar perquè està autoritzada la seva conservació provisional (bé per no ser radicalment incompatibles amb l'ordenació, per no requerir l'execució

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

de la urbanització la seva demolició o per estar situats en superfície objecte d'adjudicació íntegra al seu propietari o propietària).

h) La determinació de l'existència de drets de reallotjament i les previsions per fer-ho efectiu, tant temporalment com de forma definitiva.

- Identificació de les persones afectades per la reparcel·lació (art. 145 RLUC): el Projecte de reparcel·lació identificarà tant els propietaris o propietàries com els titulars de drets afectats, amb esment a les seves circumstàncies personals.

- Relació de finques aportades (art. 146 RLUC).

Respecte a la relació de les finques aportades, s'ha de fer constar la seva descripció detallada, amb referència a titularitat dominical i títol d'adquisició, així com especificitats (titularitat desconeguda, falta d'inscripció, ubicació total o parcial de la finca dins l'àmbit reparcel·lable, la identificació de les finques excloses, en el seu cas, etc.).

- Descripció i adjudicació de les finques resultants (art. 147 RLUC).

Quant a la descripció i adjudicació de finques resultants, el projecte ha de fer constar la seva descripció detallada, amb referències a títol d'adjudicació, titularitat individual o proindivís, edificacions existents en el seu cas, i la correspondència respecte d'una o varies de les aportades.

Aquest darrer extrem (relacionar la correspondència de l'adjudicació respecte de l'aportació) ve regulada amb detall a l'art. 7.4 i a l'art. 11 del Reial Decret 1093/1997; que resulta indispensable per al trasllat de les càrregues que siguin compatibles amb l'execució urbanística de les finques aportades a les adjudicades ¹⁸.

¹⁸ L'art. 11 del RD 1093/1997 en apartats 3 a 6 regula allò següent respecte a la correspondència i trasllat de càrregues:

3. Si al titular de una finca de origen se le adjudica una única finca de resultado, bastará para el traslado que el proyecto mencione su existencia sobre la finca de origen.

4. Cuando al titular de una sola finca de origen le correspondiera por subrogación real la adjudicación de varias fincas de resultado, se aplicará lo dispuesto en el apartado 3 que antecede, sin que sea necesario que el proyecto distribuya entre estas últimas la carga o derecho trasladado.

5. Cuando al mismo titular de dos o más fincas de origen le correspondiera la adjudicación de una única finca de resultado, el proyecto deberá determinar respecto de ésta la cuota porcentual que corresponda a cada una de las de origen. Determinada dicha cuota, el Registrador trasladará los derechos o cargas preexistentes sobre cada una de las fincas de origen sobre la cuota porcentual que corresponda a aquélla en la finca de resultado.

6. Cuando al mismo titular de varias fincas de origen le correspondiera la adjudicación de distintas fincas de resultado, se tendrán en cuenta las reglas contenidas en los apartados 3, 4 y 5, en cuanto fuesen aplicables al caso.

L'art. 148.1 del RLUC contempla regulació similar, establint les següents regles:

-Si de la finca aportada en resulten diverses finques resultants, les càrregues es traslladen a totes elles, llevat que es determini una altra cosa per acord unànime de les persones interessades. Aquest acord pot fer-se constar en el projecte mitjançant compareixença conjunta o successiva de les persones interessades, de la que s'ha d'estendre la diligència corresponent.

- Càrregues preexistents (art. 148 RLUC).

Hauran de constar, així mateix, les càrregues preexistents, detallant-se si són compatibles o incompatibles amb les noves determinacions; en cas de ser compatibles, es traslladen a les finques de resultat en la forma abans descrita; cas de ser incompatibles, i si no es substitueixen per l'execució dels sistemes urbanístic (per exemple una servitud de pas sobre una finca aportada pot entendre's substituïda perfectament per la nova vialitat de l'àmbit), procedirà la seva extinció i indemnització.

- Compte de liquidació provisional (art. 149 RLUC).

La compta de liquidació provisional és l'expressió numèrica del cost previsible de l'execució de l'àmbit en tots els seus conceptes, i la distribució del mateix a cadascuna de les finques adjudicades. Cadascuna de les finques adjudicades respondrà d'un % del total de les despeses, el que determina un saldo provisional. I les finques adjudicades estaran afectades legalment (i registralment) al pagament d'aquest saldo resultant de la compta de liquidació provisional.

L'afecció de les finques resultants al pagament d'aquest saldo caduca als set anys de la inscripció al Registre; si be si anteriorment s'ha aprovat la compta de liquidació definitiva del projecte de reparcel·lació, la caducitat es produirà als dos anys de la inscripció d'aquesta compta definitiva (però mai es podrà excedir el termini de set anys des de la inscripció de la provisional) (art. 155 RLUC i art. 20 Reial Decret 1093/1997).

Aquesta afecció no resulta necessària quan l'obra d'urbanització ha estat realitzada i pagada anteriorment, així com degudament complertes la resta de càrregues d'urbanització (art. 157 RLUC).

- Documentació gràfica (art. 150 RLUC)

El projecte haurà d'incloure la documentació gràfica que es determina per l'art. 150 RLUC; a saber:

- a) Plànol de situació del polígon.
- b) Plànol d'ordenació segons el planejament urbanístic.
- c) Plànol de finques aportades.
- d) Plànol de finques resultants i adjudicacions.
- e) Plànol de superposició de finques aportades i resultants.

L'administració actuant ha de comunicar a les persones interessades aquesta possibilitat, amb motiu de l'aprovació inicial del projecte de reparcel·lació.

- Quan s'haguessin de traslladar a una finca adjudicada diverses càrregues compatibles procedents de diferents finques aportades, s'ha de determinar, si s'escau, la quota que correspon a cadascuna d'elles en funció del valor que s'hagi tingut en compte en el projecte a efectes de fixació de drets.

G. Reparcel·lacions voluntàries, econòmiques, regularització de finques, propietari o propietària únic i rectificació o operacions jurídiques complementàries.

El reglament ha regulat amb detall i concreció altres supòsits de reparcel·lació: les reparcel·lacions voluntàries (art. 164 RLUC), econòmiques (art. 165 RLUC), regularització de finques (art. 166 RLUC), propietari o propietària únic o comunitat de béns (art. 167 RLUC) i, finalment, rectificacions i operacions jurídiques complementàries (art. 168 RLUC).

G.1. Les reparcel·lacions voluntàries (art. 164 RLUC) són reparcel·lacions en que es produeix l'acord unànim de tots els propietaris de l'àmbit en la distribució dels beneficis i càrregues; en tals cassos el procediment es simplifica: els propietaris o propietàries atorguen una escriptura pública de reparcel·lació (que pot contenir un poder especial a algú/uns per fer les funcions urbanístiques d'execució i evitar la constitució formal de la Junta), seguidament se sotmet a informació pública i posteriorment l'administració actuant decidirà sobre la seva aprovació definitiva.

Cal tenir especial cura de que la doctrina jurisprudencial considera que les reparcel·lacions voluntàries no gaudeixen de l'exempció tributària que contempla l'art. 45.1.b del text refós de la Llei de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics documentats (Reial Decret Legislatiu 1/1993, de 24 de setembre); avui reiterada a art. 23.7 LSEst2015; així ho considera, entre d'altres, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 220/2017, de 9 de març (JUR 2017\207179); per tant, aquest tractament tributari extraordinàriament perjudicial de les reparcel·lacions voluntàries, junt amb que procedimentalment l'estalvi de temps tampoc és de consideració (es prescindeix només del tràmit de l'aprovació inicial) fa que la seva aplicació pràctica cada cop sigui més escassa.

G.2.- Les reparcel·lacions econòmiques (art. 165 RLUC) són reparcel·lacions en que no es procedeix a la redistribució material de les finques, bé per no ser possible per motius de la consolidació de l'edificació conforme amb el planejament, bé perquè totes les persones propietàries afectades ho decideixen així per unanimitat, bé perquè simplement s'ha delimitat el polígon als sols efectes d'executar obres d'urbanització o reurbanització. En tots aquests cassos, el projecte de reparcel·lació es limita a efectuar la valoració de la càrrega urbanística, i a distribuir-la entre les finques de l'àmbit.

El Reglament contempla que aquesta reparcel·lació econòmica es pot tramitar de forma ordinària o també pel procediment de la reparcel·lació voluntària (escriptura pública, informació pública i aprovació definitiva).

G.3.- La regularització de finques (art. 166 RLUC) és una modalitat de reparcel·lació en la que es procedeix a la definició de les noves partions de les finques afectades, d'acord amb el planejament; i procedeix quan això sigui necessari per exigències del planejament. Amb el límit de que el valor de les finques no s'alteri en més d'un 15% ni s'afecti a les edificacions existents (dins aquests límits, les diferències de valor que es produeixin seran indemnitzables).

El Reglament contempla també que aquesta regularització es pot tramitar de forma ordinària o també pel procediment de la reparcel·lació voluntària (escriptura pública, informació pública i aprovació definitiva).

G.4.- La reparcel·lació de propietari o propietària únic o comunitat de béns (art. 167 RLUC) és aquella en que tots els terrenys inclosos en el polígon pertanyen a un propietari o propietària únic o a una comunitat de béns (una propietat de diferents comuners); en aquests cassos no serà necessària la constitució d'una Junta de Compensació (si la modalitat era aquesta); i el projecte es pot tramitar de forma voluntària (en cas de comunitat, si hi ha acord de tots els comuners)

G.5.- Les rectificacions de la reparcel·lació i les operacions jurídiques complementàries (art. 168 RLUC) són dos procediments diferents: el primer, de rectificació, serà el que ordinàriament es tramitarà quan sigui prevís realitzar qualsevol canvi en una reparcel·lació prèviament aprovada; el segon, és un procediment simplificat, per cassos de que allò que calgui modificar sigui algun dels elements expressament previstos (es consideren modificacions relatives, i per això les regles de tramitació es simplifiquen); i que són:

- a) per a la rectificació del trasllat de càrregues compatibles, per la qual modificació serà suficient l'acord unànim dels afectats.
- b) per a la modificació de les circumstàncies descriptives de les finques aportades o resultants (sempre que no afectin la participació de les persones titulars de finques aportades en la comunitat reparcel·latòria o la quantificació de l'aprofitament urbanístic atribuït a les finques resultants), per a la qual modificació serà suficient amb l'aprovació de l'òrgan actuant, prèvia compareixença de les persones titulars interessades o, altrament, prèvia notificació a les persones interessades del contingut de la rectificació, amb fixació d'un termini de vint dies per a presentar les al·legacions que estimin oportunes.
- c) per a la pràctica d'alguna notificació omesa en la tramitació del projecte, per a la qual modificació s'aplica igualment el procediment del paràgraf precedent.
- d) per a la modificació de la distribució entre totes o alguna de les finques resultants de la seva responsabilitat provisional per al pagament de les despeses d'urbanització i les altres del projecte o l'alteració de la seva quantia, per la qual modificació serà suficient

la notificació a les persones interessades, sense que calgui sotmetre l'acord a nova informació pública.

e) per a la modificació derivada de l'aparició de noves càrregues desconegudes durant la tramitació del projecte (compatibles amb l'execució urbanística) n'hi ha prou amb la compareixença o notificació dels titulars actius i passius de les càrregues i drets no dominicals que haguessin estat objecte de trasllat.

f) per a la modificació de l'adjudicació de finques en pagament de les obres d'urbanització, és suficient un tràmit d'audiència a les persones titulars afectades per la rectificació, tant les que cedeixen les finques com les que en resulten adjudicatàries.

4. MODALITAT DE COMPENSACIÓ BÀSICA

A. Concepte

El sistema d'actuació de reparcel·lació, en la modalitat de compensació bàsica, consisteix en que els propietaris o propietàries aporten els terrenys de cessió obligatòria, executen al seu càrrec la urbanització (de conformitat amb el pla d'ordenació o l'acord d'aprovació del sistema de reparcel·lació) i es constitueixen, mitjançant document públic, en junta de compensació (art. 130.1 LUC).

Així mateix, podran formar part de la Junta de Compensació, a més dels propietaris o propietàries, els promotors i empreses urbanitzadores que hagin de participar amb els propietaris o propietàries en la gestió del polígon d'actuació urbanística, d'acord amb els requisits i condicions establerts en els estatuts i bases d'actuació, art. 130.5 LUC.

B. Junta de compensació: supòsits de no necessitat

No serà necessària la constitució de Junta de Compensació en els següents supòsits (art. 130.2 LUC):

a) Si hi ha una única persona propietària o bé una única comunitat en proindivís, sempre que aquesta situació es mantingui mentre s'executin les obres d'urbanització.

b) Si ho acorda l'ajuntament corresponent, en cassos de projecte de reparcel·lació voluntària en que els propietaris o propietàries fan apoderament especial a un o diferents propietaris o propietàries. En aquest cas, la decisió de no constituir Junta és revertible, i es podrà constituir en qualsevol posterior.

C. Iniciativa

La iniciativa per a la constitució de la Junta correspon als propietaris o propietàries de finques la superfície de les quals representi més del

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

50% de la superfície total del sector de planejament urbanístic o del polígon d'actuació urbanística (art. 130.3 LUC i art. 171.1 RLUC).

D. Junta de compensació: adhesió o compromís de participar

Els propietaris o propietàries de finques compreses en un polígon d'actuació urbanística que no hagin promogut el sistema podran o bé adherir-se a la Junta, o bé manifestar el seu compromís de participar en l'execució del planejament; o restar passis sense fer cap de les anteriors manifestacions.

En cas que manifesti la seva voluntat d'adhesió a la Junta de Compensació, hi participarà en igualtat de drets i deures (art. 130.4 LUC i art. 171 RLUC). Aquesta adhesió es pot manifestar en qualsevol moment durant la tramitació del procediment de constitució, i com a molt tard dins el termini d'un mes des de la notificació de l'acord d'aprovació de la constitució de la junta. Les sol·licituds que es formulin amb posterioritat poden ser inadmeses per la junta de compensació.

En cas que manifesti el seu compromís de participar en l'execució del planejament, això es podrà manifestar en el tràmit d'audiència en el procediment d'aprovació dels estatuts i bases, prestant garantia del 12% de les despeses d'urbanització estimades a càrrec de la seva finca, dins del termini d'un mes des de la notificació de l'acord d'aprovació de la constitució de la junta.

En altre cas, la Junta de Compensació podrà sol·licitar a l'Administració l'expropiació de les seves finques, cas en el qual gaudirà de la condició de beneficiària de l'expropiació, o bé l'ocupació d'aquestes finques al seu favor, per possibilitar l'execució de les obres d'urbanització.

Per tant, la manca d'adhesió d'un propietari o propietària a la Junta de Compensació comportarà una de les següents alternatives (art. 170.2 RLUC):

a) La reparcel·lació de les finques no incorporades, amb pagament de les corresponents despeses d'urbanització a càrrec de llurs titulars; en aquest cas, el propietari o propietària no adherit serà gravat amb les mateixes obligacions que l'adherit (pagament de les despeses d'urbanització que gravi la seva finca, rebent l'adjudicació com a finca de resultat en funció de la seva finca aportada), però no participarà dels drets de vot en els acords de la Junta de Compensació.

b) La reparcel·lació de les finques no incorporades, amb pagament de les despeses d'urbanització mitjançant la cessió de terrenys edificables. En aquest cas, el Projecte de Reparcel·lació imposa al propietari o propietària el pagament en terrenys (per tant rebrà una adjudicació inferior a la que li correspondria; i la diferència serà la contribució del propietari o propietària a la càrrega urbanística); com abans hem sostingut, sembla que seria en qualsevol cas modalitat de dació per a

pagament (i no en pagament) i per tant subjecte a liquidació final. Pel demès, s'apliquen les característiques anteriors: el propietari o propietària no adherit assumeix les càrregues en igualtat de condicions, però no gaudeix dels drets de participació en la Junta.

c) L'expropiació de les finques no incorporades (entenem si el propietari o propietària no ha manifestat el compromís de participar, aportant la garantia), a càrrec de la junta de compensació.

E. Junta de compensació: naturalesa

La Junta de Compensació té naturalesa administrativa segons l'art. 130.6 LUC (és a dir, els seus acords seran impugnables davant l'Administració actuant i, posteriorment, davant els òrgans jurisdiccionals del contenciós-administratiu.

La Junta gaudirà, a més, de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment de les seves finalitats. En tot cas, en l'òrgan rector de la junta ha d'haver-hi un representant de l'Administració actuant.

F. Junta de compensació: estatuts i bases

Els estatuts de les juntes de compensació és el seu document regulador bàsic (a l'igual que els Estatuts d'una companyia mercantil); hauran d'incloure, almenys, el següent contingut: (art. 197 RLUC)

- Nom, domicili, objecte i finalitats.
- L'ajuntament i, si escau, l'altra administració urbanística actuant, sota la tutela o intervenció dels quals, respectivament, actua la junta de compensació.
- Polígon d'actuació que constitueix el seu àmbit territorial.
- Condicions o requisits per incorporar-se a la junta de compensació, que no poden ser més gravosos per a unes persones propietàries que per a altres.
- Condicions o requisits perquè les empreses urbanitzadores s'incorporin a la junta de compensació, si així es preveïés. Aquestes empreses estaran representades per una única persona.
- Òrgans de govern i d'administració i, si escau, de gerència, forma de designar-los i facultats de cadascun d'ells. Com a mínim, ha de preveure's un òrgan col·legiat de govern del que formin part tots els membres, un president o presidenta i un secretari o secretària.
- Requisits de la convocatòria dels òrgans de govern i d'administració, requisits i forma d'adopció dels acords, quòrum mínim i forma de computar-se els vots, que ha de guardar proporció als drets de cadascuna de les propietats, excepte acord unànimе en un altre sentit.
- Drets i obligacions dels seus membres.
- Mitjans econòmics i regles per a l'exacció de les aportacions que puguin acordar-se amb caràcter ordinari o extraordinari.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Expressió dels recursos procedents contra els acords de la Junta.
- Regles sobre la dissolució i liquidació de la junta de compensació.

Les bases d'actuació serà el segon document constitutiu, destinat a regular les condicions bàsiques en que es faran les operacions reparcel·latòries; en ells es podrà regular allò següent:

- tractament que es donarà als propietaris o propietàries no adherits (art. 170.2 i 198.1.f RLUC)
- criteris per a la incorporació d'empreses urbanitzadores (art. 171.4 i 198.1.d RLUC)
- criteris i procediment per a contractar l'execució de les obres d'urbanització i, si escau, les d'edificació de les finques de resultat adjudicades a la junta, així com els criteris per a la selecció dels contractistes que garanteixin l'adjudicació en les millors condicions per a la comunitat de reparcel·lació des del punt de vista tècnic i econòmic (art. 172 i 198.1.e RLUC).
- Criteris del projecte de reparcel·lació, evidentment d'acord amb la normativa urbanística (art. 198.1.a RLUC).
- Criteris de valoració de drets reals sobre les finques, servituds predials i drets personals que puguin estar constituïts sobre les finques (art. 198.1.b RLUC); i d'edificacions, obres, plantacions i instal·lacions que s'hagin d'enderrocar (art. 198.1.c RLUC).
- Regles per valorar els immobles que es construeixin quan la junta estigui facultada per edificar, i criteris per a la fixació del preu de venda a terceres persones (art. 198.1.g RLUC).
- Forma i terminis en què les persones propietàries de terrenys o titulars d'altres drets han de fer aportacions en metàl·lic per al pagament de les quotes d'urbanització i per atendre el sosteniment i el funcionament de l'entitat (art. 198.1.h RLUC).
- Regles per a la distribució de beneficis i pèrdues (art. 198.1.i RLUC).
- Forma i terminis de pagament de les quotes de conservació, fins a la recepció de les obres d'urbanització per part de l'ajuntament (art. 198.1.j RLUC).
- determinacions complementàries que es considerin adients per a la correcta execució del sistema i de les obres d'urbanització, fins i tot assenyalant les característiques tècniques mínimes que s'han de recollir en els projectes de les obres pressupostades que es redactin (art. 198.2 RLUC).

Si la tramitació es simultaneja amb la del Projecte de reparcel·lació, les Bases d'actuació se subsumeixen en la documentació del projecte, i no requereixen d'una aprovació específica (art. 125.3 RLUC).

G. Alliberament d'obligacions

En els supòsits que l'àmbit de reparcel·lació tingui per propietària a una única persona, aquesta quedarà alliberada de les seves obligacions una

vegada hagi lliurat els terrenys de cessió obligatòria i gratuïta, així com les obres d'urbanització executades de conformitat amb els projectes aprovats (art. 131.1 LUC).

L'alliberament total o parcial de la persona propietària única inicial, i la cancel·lació consegüent de les garanties prestades, per raó de la subrogació en el seu lloc d'una junta de compensació o de conservació o d'una tercera persona que la succeeixi en la propietat, només tindrà lloc si aquestes assumeixen expressament les obligacions concretes per la persona causant i formalitzen les adequades garanties, una vegada aquesta ha complert amb les obligacions no susceptibles de subrogació (art. 131.2 LUC).

En els supòsits de diversos propietaris o propietàries, en que serà preceptiva la constitució de la Junta de Compensació quan s'actua en sistema de reparcel·lació en modalitat de compensació bàsica, l'alliberament de responsabilitats es produeix per la dissolució i liquidació de la Junta; que només podrà acordar-se quan concorrin els següents requisits (art. 131.3 LUC):

- Compliment de les obligacions i lliurament de les obres d'urbanització, de conformitat amb el projecte aprovat;
- Recepció per l'Administració competent dels terrenys de cessió obligatòria i gratuïta;
- Pagament del preu just, una vegada sigui ferma amb caràcter general, si la Junta és la beneficiària de l'expropiació.

En el cas que la conservació de les obres de la urbanització sigui obligatòria pels propietaris o propietàries, l'Ajuntament podrà acordar d'ofici, a partir del moment en què li són lliurades les obres, la constitució d'una entitat urbanística de conservació, que substitueix a la persona propietària única inicial o a la Junta de Compensació; en tal cas, al complir-se el termini obligatori de conservació, s'ha de repetir el procediment de lliurament i recepció de les obres a l'administració competent (art. 131.5 LUC).

H. Junta de compensació: facultats, responsabilitats, via de constrenyiment i expropiació

H.1.- Les facultats atribuïdes a les Juntes de Compensació són bàsicament les següents:

- La formulació del projecte de reparcel·lació (art. 134.2 LUC) i del projecte d'urbanització (art. 189.1 RLUC); un cop formulats els quals, els presentarà a tràmit davant de l'Administració actuant per a la seva tramitació i aprovació. La STSJ de Catalunya de 17-6-2008 (JUR 2008/316909) entén que per a la formulació del projecte de reparcel·lació ha d'haver estat atorgada l'escriptura fundacional de

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

constituïció de l'entitat, però no és necessària la inscripció en el REUC, que podrà realitzar-se posteriorment.

- Repartiment de les quotes d'urbanització (art. 134.4 LUC) que es fixaran en funció dels coeficients assignats a les finques resultants del projecte. Les que corresponguin als propietaris o propietàries no adherits, una vegada aprovades per l'Ajuntament, a proposta de la junta de compensació, seran gestionades com les derivades de la modalitat de cooperació.

- Repartiment de bestretes: podrà acordar-se el pagament de bestretes, tant a càrrec dels membres de la Junta com dels propietaris o propietàries que no s'hagin adherit a la mateixa (art. 134.5 LUC).

- Concessió de la gestió urbanística integrada: fins que la Junta de Compensació formuli el corresponent projecte de reparcel·lació, es podrà concertar amb el corresponent Ajuntament la concessió de la gestió urbanística integrada, de conformitat amb la modalitat de compensació per concertació (art. 134.6 LUC).

- facultats relacionades amb els immobles Concessió de la gestió urbanística integrada (art. 132.1 LUC): la incorporació dels propietaris o propietàries a la Junta de Compensació no suposarà (excepte previsió en contrari en els estatuts) la transmissió a la Junta dels immobles; per tant, les juntes de compensació actuen com a fiduciàries, amb ple poder dispositiu sobre les finques que pertanyen a les persones propietàries adherides a la junta, sense cap més limitació que les que siguin establertes pels estatuts (art. 132.2 LUC i art. 173 RLUC).

H.2.- Responsabilitat de les Juntes de Compensació (art. 133.1 LUC): La Junta de Compensació serà directament responsable, davant el corresponent Ajuntament, de la urbanització completa i, si així s'estableix expressament, de l'edificació dels solars resultants.

H.3.- Via de constrenyiment (art. 133.2 LUC; 136.6 RLUC): per al cobrament de les quantitats endeutades a la junta per les seves persones membres la junta de compensació pot sol·licitar a l'ajuntament competent: bé la utilització de la via de constrenyiment; bé la cessió de finques de resultat en pagament de les quotes d'urbanització, o bé l'expropiació de la finca adjudicada.

Ens remetem a allò tractat anteriorment sobre la via de constrenyiment per a l'efectivitat de les responsabilitats econòmiques dels membres de les entitats urbanístiques col·laboradores.

H.4- Expropiació (art. 133.3 LUC): en cas d'expropiació per impagament de quotes d'urbanització o bestretes per part de propietaris o propietàries,

o per manca d'adhesió a la Junta, actuarà com a beneficiària la Junta de Compensació.

I. Afectació de les finques (art. 134.1 LUC).

Totes les finques incloses en l'àmbit de la reparcel·lació quedaran afectades al compliment dels deures imposats per la legislació per a aquesta modalitat, encara que els seus propietaris o propietàries no s'hagin adherit a la Junta de Compensació (amb detall es regula en l'art. 154 ss RLUC). La referida afectació ha de constar adequadament en el Registre de la Propietat.

5. MODALITAT DE COMPENSACIÓ PER CONCERTACIÓ

A. Concepte

La modalitat de compensació per concertació consisteix en que uns propietaris o propietàries concerten amb l'ajuntament la seva gestió urbanística integrada (art. 135.1 LUC).

B. Procediment

En el procediment a tramitar en aquesta modalitat destaquem allò següent:

- Subjectes que tenen la iniciativa: La iniciativa de la reparcel·lació en aquesta modalitat correspondrà als propietaris o propietàries de finques la superfície de les quals representi més del 25% de la superfície de l'àmbit que es tracti (es regula amb detall per l'art. 135 LUC i art. 174 RLUC), quan, en cassos de sistema de reparcel·lació en modalitat de compensació bàsica, propietaris o propietàries que representin el quòrum indicat assumeixen la iniciativa, sense necessitat de tramitar modificació de la modalitat (art. 135.3 LUC).

- Instància acompanyant Projecte de Bases: La iniciativa haurà de formalitzar-se per escrit davant l'Administració actuant incorporant, en tot cas, un projecte de bases que ha d'especificar els documents que han de redactar les persones propietàries que han de dur a terme l'execució urbanística, els criteris de reparcel·lació, les obres que s'han d'executar, el termini d'execució de les obres, les facultats de vigilància que corresponen a l'Administració, els factors que han de determinar la fixació dels preus de venda dels solars resultants, els deures de conservació i manteniment, les penalitzacions per incompliment, els supòsits de resolució i de caducitat, les garanties i els compromisos necessaris per executar el pla i les altres circumstàncies exigibles per reglament (es desenvolupen a l'art. 175 RLUC). El projecte de bases ha d'incloure expressament com a causa d'extinció de la concertació el fet que, en el termini de cinc anys i abans d'edificar els terrenys, s'aprovi una modificació del planejament urbanístic general que comporti un increment del valor dels terrenys; aquesta modificació només pot tenir

lloc per les circumstàncies sobrevingudes que objectivament legitimin la modificació.

En relació amb el projecte de bases s'aplicaran els següents criteris (art. 136 3 i 4 LUC):

- les condicions del projecte de bases hauran d'afavorir els aspectes que contribueixin a l'abaratiment del sòl urbanitzat resultant;
- haurà de contenir els avanços que siguin precisos del projecte de reparcel·lació, de les figures de planejament que s'escaiguin en el seu cas i del projecte d'urbanització); i també un avanç del pressupost d'execució de les obres d'urbanització i de la repercussió del seu cost en el valor dels terrenys edificables.

- informació pública: La iniciativa serà subjecta a informació pública (art. 136.5 LUC i art. 176 RLUC), juntament amb el projecte de bases, per un termini mínim d'un mes, i simultàniament a audiència als propietaris o propietàries mitjançant notificació personal, amb l'advertiment de les especificitats de la modalitat de compensació per concertació i, si escau, dels efectes expropiatoris que pot comportar. Dins d'aquest termini, els propietaris o propietàries poden comprometre's, amb les garanties que siguin exigides, a participar en l'execució del planejament i la seva preferència pel pagament de les quotes d'urbanització amb terrenys en el cas que no estigui previst expressament (es desenvolupen aquestes previsions a l'art. 178 RLUC).

Durant aquest tràmit, altres propietaris o propietàries que representin més del 25% de la superfície total de l'àmbit, poden manifestar la seva voluntat de presentar altres iniciatives en competència (previsió que es detalla a l'art. 177 del RLUC)

- Finalització del procediment

Finalitzat el termini d'informació pública sense que s'hagin presentat altres iniciatives en competència, l'Administració actuant, en el termini d'un mes, acordarà sobre la iniciativa presentada (incloses les bases que incorpora), tot això de conformitat amb l'art. 137.1 LUC.

Respecte de les bases, l'Administració podrà optar per (art. 137 2 i 3 LUC; art. 176 RLUC): a) aprovació, b) denegació (en tot cas quan, dins del termini d'audiència, els propietaris o propietàries de finques la superfície de les quals representi més del 50% de la superfície de l'àmbit d'actuació promoguin la modalitat de compensació bàsica) o c) suspensió de l'aprovació (per afegir prescripcions que garanteixin la millor execució del planejament). Requerits els presentants de la iniciativa per afegir prescripcions i presentar les bases corregides, tindran un termini de dos mesos per fer-ho, entenent-los desistits en cas contrari. L'esmentat desistiment s'entendrà produït ope legis, és a dir, transcorregut el termini des de la notificació del requeriment.

Una vegada aprovades les bases de la concertació, els propietaris o propietàries que han exercit la iniciativa esdevenen titulars per concertació de la gestió urbanística integrada; i en aquesta qualitat han de dur a terme la gestió urbanística integrada de l'àmbit d'actuació d'acord amb aquestes bases (art. 137.4 LUC); a tals efectes atorguen amb l'administració actuant el contracte corresponent, d'acord amb les bases aprovades i de conformitat amb la legislació aplicable sobre contractació de les administracions públiques (art. 179.1 RLUC)

C. Obligacions dels propietaris o propietàries a càrrec de l'execució

Els propietaris o propietàries que han concertat la gestió urbanística integrada han de redactar, en tots els casos, el projecte de reparcel·lació; i, en el seu cas, la redacció d'alguna figura de planejament i el projecte d'urbanització (art. 138.1 LUC).

Així mateix, els propietaris o propietàries concertants tenen la condició de beneficiaris de l'expropiació dels terrenys dels propietaris o propietàries que no compleixin les seves obligacions (art. 138.2 LUC). En tal cas, els correspon la redacció del projecte de taxació conjunta.

Correspon als propietaris o propietàries concertants l'execució de les obres d'urbanització (art. 138.3 LUC); sent aquesta una tasca retribuïble, retribució que pot consistir en terrenys edificables o en solars.

Els propietaris o propietàries que han concertat la gestió urbanística integrada actuen com a entitat urbanística col·laboradora (art. 138.4 LUC), als quals efectes, quan els subjectes titulars per concertació de la gestió urbanística integrada son més d'una persona física o jurídica, es constituïran coma Junta de Concertació (per a la seva constitució se seguirà el procediment previst a l'art. 191 del RLUC).

6. MODALITAT DE COOPERACIÓ

A. Concepte

En el sistema de reparcel·lació en la modalitat de cooperació, els propietaris o propietàries aporten el sòl de cessió obligatòria i gratuïta. I l'Administració actuant executa les obres d'urbanització amb càrrec als propietaris o propietàries (Art. 139.1 LUC).

Per tant, en aquesta modalitat, els propietaris o propietàries assumeixen el cost de tota l'execució urbanística (a l'igual que en la modalitat de compensació); però serà executada per l'Administració (a diferència de la modalitat de compensació, que l'execució és duta a terme pels particulars sota la supervisió administrativa) a compte d'aquells.

B. Quotes d'urbanització i bestretes:

L'Administració exigirà als propietaris o propietàries el pagament de les obres d'urbanització liquidant les quotes que correspongui; també es pot exigir dels propietaris o propietàries el pagament de bestretes; en tal cas per al costejament de les obres previstes en els propers sis mesos (art. 181.1 RLUC; Sentència del TSJ de Catalunya núm. 419/1995, de 29 de maig RJCA 1995\409, que afirma que la normativa urbanística "sólo habilita para exigir el pago anticipado de las cantidades a cuenta de los gastos de urbanización por el importe de las inversiones a realizar en los seis meses siguientes").

I, en cas d'impagament, sigui de quotes urbanístiques, sigui de bestretes, pot aplicar-se la via de constrenyiment contra els deutors, o determinar el pagament mitjançant l'adjudicació al seu favor de finques resultants, o expropiar les finques la propietat de les quals incompleixi les seves obligacions (art. 181.2 RLUC)

C. Entitats urbanístiques col·laboradores

Els propietaris o propietàries podran, a iniciativa pròpia o per acord de l'Ajuntament, constituir associacions administratives, amb la finalitat de col·laborar en l'execució de les obres d'urbanització i redactar el projecte de reparcel·lació, art. 139.2 LUC. Les Associacions administratives de Cooperació, en el seu cas, es constituiran seguint el procediment regulat a l'art. 190 del RLUC.

Per tant, la constitució d'aquestes entitats és potestativa; com també serà voluntària per cada propietari o propietària la integració en la mateixa un cop constituïda; però no podrà existir més d'una associació de cooperació en cada àmbit d'execució urbanística.

D. Iniciativa del projecte de reparcel·lació

Correspondrà formular el projecte de reparcel·lació a (art. 140.1 LUC):

- Els propietaris o propietàries de finques la superfície de les quals representi més del 50% de la superfície total reparcel·lable, dins dels tres mesos següents a l'aprovació de la delimitació del sector de planejament urbanístic o del polígon d'actuació urbanística.
- L'associació administrativa de cooperació, si ha estat constituïda dins del termini previst en l'anterior apartat.
- L'Administració actuant, d'ofici o a instància o a proposta d'algun dels propietaris o propietàries afectats, si ni ells ni l'associació administrativa de cooperació han exercit la seva prioritat o bé, havent formulat un projecte, i havent-se benvolgut defectes en el mateix, no els esmenen dins del termini que se'ls concedeixi.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

E. Concessió de la gestió urbanística integrada (Art. 141 LUC; art. 183 RLUC)

La modalitat de cooperació es pot desenvolupar mitjançant la concessió de l'execució urbanística integrada.

El procediment serà el següent:

- S'aprova per l'Administració aprova en un document els trets bàsics de la modalitat, i el projecte de bases que ha de regir la contractació;
- S'obre seguidament un període d'informació pública, per un termini d'un mes. En aquest termini, les persones propietàries poden expressar llur preferència pel pagament de les quotes d'urbanització mitjançant terrenys.
- Les persones interessades en la gestió urbanística integrada presentaran les seves corresponents ofertes seguint allò establert a les bases; i formularan un projecte de bases amb el contingut preceptiu (cal que s'hi facin constar les mateixes referències que el projecte de bases de la compensació per concertació, amb esment exprés, també, que serà causa d'extinció de la concessió el fet que, en el termini de cinc anys i abans d'edificar els terrenys, s'aprovi una modificació del planejament urbanístic general que comporti un increment del valor dels terrenys) i en compliment dels criteris que, si s'escau, hagi establert l'administració actuant en la convocatòria de la licitació.
- Finalment l'Administració decidirà l'adjudicació de la gestió integrada (o, en el seu cas, declararà deserta l'adjudicació). La resolució s'ha de notificar a totes les persones propietàries de l'àmbit i, en el cas de les persones propietàries que en el tràmit d'audiència s'hagin compromès a participar en l'execució, en la mateixa notificació s'ha de concretar la quantia de la garantia que han de prestar, i s'ha d'establir el termini per a prestar-la, que ha de ser, com a mínim, d'un mes.
- L'adjudicació dóna lloc a l'atorgament del contracte corresponent, d'acord amb les bases formulades.

Tret que s'apliqui el pagament de les despeses d'urbanització mitjançant solars, la persona concessionària tindrà la condició de beneficiària de l'expropiació de les finques dels propietaris o propietàries que dins del termini d'informació pública no expressin i garanteixin el seu compromís de participar en l'execució i aquelles dels quals incompleixin ulteriorment les seves obligacions de pagament de les quotes d'urbanització (art. 141.3 LUC).

La persona concessionària haurà de:

- Formular el projecte de reparcel·lació.

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- En el seu cas, si resulta necessari, formular el projecte de taxació conjunta, i els demés expedients urbanístics (expedients de planejament i/o projecte d'urbanització) (art. 141.4 LUC).
- Executar de les obres d'urbanització (art. 141.5 LUC)

7. SECTORS D'URBANITZACIÓ PRIORITÀRIA

A. Concepte 142.1 LUC

Són sectors d'urbanització prioritària aquells declarats com a tals per l'Administració competent entre àmbits de sòl urbà no consolidat i de sòl urbanitzable delimitat per a qualsevol ús. L'actuació urbanitzadora immediata en aquests sectors es justifica o bé per la concurrència de circumstàncies especials de caràcter urbanístic o demogràfic, de necessitat de desenvolupament dels sistemes urbans o de necessitat d'obtenció immediata de sòl urbanitzat, o bé, si escau, d'acord amb el planejament territorial.

B. Declaració: procediment i contingut 142 (apartats 2, 3 i 4) LUC

Sobre el procediment, cal tenir en compte allò següent:

- La proposta de declaració de sector d'urbanització prioritària haurà de contenir una memòria justificativa, Les dades de l'estructura de la propietat del sòl i els plànols pertinents (art. 143.1 LUC; art. 184.2 RLUC).
- Aquesta proposta serà formulada per les corporacions municipals interessades o per la Direcció general d'Urbanisme (en aquest cas amb l'informe favorable de l'Ajuntament corresponent).
- Seguidament la proposta serà sotmesa a informació pública durant un mes, amb notificació personal als interessats.
- La resolució de declaració de sector d'urbanització prioritària correspon a les Comissions Territorials d'Urbanisme; o als Ajuntaments si disposen d'un pla d'ordenació urbanística municipal o d'un programa d'actuació urbanística i d'acord amb aquest planejament general (amb l'informe previ de la Direcció general d'Urbanisme).

Sobre el contingut, la declaració de sector d'urbanització prioritària tindrà com a determinació necessària l'Administració actuant que ha de formular els projectes pertinents, tramitar i aprovar els instruments de gestió, percebre les cessions de terrenys amb aprofitament, tramitar i aprovar els expedients d'expropiació i d'alienació forçosa en cas d'incompliment d'obligacions, i aplicar, si escau, la via de constrenyiment.

C.- Publicitat

L'acord de declaració de sector d'urbanització prioritària haurà de notificar-se als propietaris i propietàries de les finques a que afecti,

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

amb l'advertiment dels efectes expropiatoris i d'alienació forçosa en cas d'incompliment d'obligacions, així com de l'aplicabilitat de la via de constrenyiment (art. 143.2 LUC). Així mateix, es publicarà en el diari oficial corresponent, practicant-se anotació en el Registre de la Propietat, de conformitat amb la legislació hipotecària, amb indicació de l'afectació de cadascuna de les finques incloses en el règim específic de sector d'urbanització prioritària (art. 143.3 LUC).

D. Efectes de la declaració: Segons l'art. 144 de la LUC, l'Administració actuant adquireix l'obligació de:

- redactar i tramitar el planejament derivat que sigui necessari i del projecte d'urbanització complementari en el termini dels sis mesos següents a la data de publicació de l'acord de declaració del sector en el corresponent butlletí oficial.
- d'executar les obres d'urbanització en el termini que estableixi el planejament derivat o el mateix projecte d'urbanització. Termini que pot ser objecte de pròrroga com veurem més endavant.

E. Sistema d'actuació i àmbit de referència

Segons l'art. 145 de la LUC, el sistema d'actuació serà el de reparcel·lació en la modalitat de cooperació; si amb anterioritat s'hagués determinat un sistema d'actuació diferent, la declaració de sector d'urbanització prioritària comportarà el canvi de sistema. L'Administració actuant haurà de formular d'ofici el projecte de reparcel·lació, que s'ha d'aprovar definitivament dins de l'any següent a l'aprovació definitiva del planejament derivat, o bé, si el planejament havia estat aprovat abans, dins del següent any a la publicació de l'acord de declaració del sector.

Cada sector d'urbanització prioritària constitueix un únic polígon d'actuació urbanística.

F. Incompliment de les obligacions de l'Administració actuant: la formulació dels expedients i l'execució material de la urbanització Art. 150.2 LUC

A l'executar-se el planejament en la modalitat de cooperació, l'Administració actuant assumeix la càrrega de formular els expedients de planejament i de gestió que resultin necessaris; i, principalment, en tots els cassos, assumeix la càrrega material de fer tot allò necessari per a l'execució de l'obra urbanitzadora.

I procedirà la declaració d'incompliment de l'obligació d'urbanitzar si l'Administració actuant no executa les obres d'urbanització bàsica en els terminis establerts. Si aquesta Administració és l'Ajuntament, correspondrà acordar la declaració d'incompliment a la Comissió Territorial d'Urbanisme competent, una vegada efectuat el requeriment pertinent. En aquest cas, el Departament competent en matèria d'urbanisme se subroga en

l'execució de la urbanització i la duu a terme mitjançant l'Institut Català del Sòl.

G.- dels particulars (de pagament i d'edificació): efectes. Art. 146 LUC; art. 186 RLUC

Els particulars, en els sectors d'urbanització prioritària, assumeixen principalment dues obligacions: la de pagar les despeses d'urbanització i la d'edificar els solars resultants.

Quant a la primera obligació, l'Administració actuant practicarà liquidació contra els propietaris o propietàries de l'àmbit de les quotes d'urbanització que corresponguin, sent possible igualment liquidar bestretes a compte de les despeses previstes en els sis mesos següents. I els particulars hauran de fer front a aquestes liquidacions en el termini d'un mes. La manca de compliment de l'obligació de pagament dona lloc a la declaració d'incompliment de l'obligació d'urbanitzar (que és competència de l'Administració actuant), un cop practicada la certificació en descobert que acredita l'existència de la liquidació, la notificació de la mateixa i el transcurs del termini sense haver-se fet el pagament.

L'administració actuant, un cop declarat l'incompliment de l'obligació d'urbanitzar, pot optar, en el termini de dos mesos, per exigir les quotes per la via de constrenyiment, per l'expropiació forçosa dels terrenys o per l'alienació forçosa d'aquests.

Si en el termini de dos mesos l'administració no opta per l'adopció de cap de les mesures previstes, ha d'iniciar els tràmits per a l'adjudicació dels terrenys mitjançant l'alienació forçosa, fent la valoració prèvia assenyalada en l'article 140.2 de la Llei d'urbanisme.

Quant a la segona obligació (la d'edificació dels solars resultants), l'Administració (en aquest cas sempre l'Ajuntament on radiqui la finca) declararà igualment l'incompliment del termini per iniciar-les o per finalitzar-les quan aquest incompliment s'hagi produït. En cas que es declari l'incompliment de l'obligació d'edificar, es pot optar per l'expropiació forçosa dels terrenys o per l'alienació forçosa d'aquests.

Cas que per l'incompliment d'una de les dues obligacions (o de les dues) l'Administració opti per l'expropiació, procedirà a redactar, si no ho havia fet anteriorment un projecte de taxació conjunta. De fet, abans de declarar l'incompliment d'aquestes obligacions, l'Administració pot haver redactat (en el termini de 3 mesos des de la declaració de sector d'urbanització prioritària) un projecte de taxació conjunta referit als terrenys, béns o drets que estiguin inclosos, amb indicació dels quals siguin presumiblement incompatibles amb la seva destinació urbanística. En aquestes expropiacions l'Administració actuant té la condició de beneficiària (art. 151.4 LUC)

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

Les valoracions contingudes en el projecte de taxació conjunta, amb les modificacions que siguin introduïdes en via administrativa o jurisdiccional, constituïran també la definició dels béns i drets, a efecte de l'expropiació o alienació forçosa; i el projecte de reparcel·lació ha de fonamentar-se en aquestes valoracions.

H. Pagament del cost de les obres mitjançant lliurament de solars: art. 147 LUC

La Llei contempla expressament que el pagament de les bestretes (no crec que existeixi inconvenient en aplicar-se també a les quotes ordinàries) es pugui efectuar de forma voluntària (per tant amb acord entre deutor i creditor) mitjançant el lliurament de solars, situats dins del mateix sector d'urbanització. Com hem sostingut en d'altres hipòtesis en que s'admet el pagament no dinerari, opinem que estem en presència d'una dació per a pagament (i no en pagament) i per tant subjecte a liquidació final.

I. Terminis d'execució de l'obra d'urbanització bàsica Art. 148 LUC; art. 185 RLUC

La declaració de sector d'urbanització prioritària pot modificar, si cal, les etapes d'execució establertes en el planejament preexistent, i ha d'establir en tot cas el termini per executar l'obra d'urbanització bàsic.

L'Administració competent per aprovar la declaració pot acordar prorrogar aquest termini.

J. Terminis d'edificació: Art. 149 LUC

Les obres d'edificació hauran d'iniciar-se en el termini màxim de tres anys des de la finalització de les obres d'urbanització bàsica, una vegada sigui ferma en via administrativa l'acord d'aprovació definitiva de la reparcel·lació, segons estableix l'art. 149.1 LUC.

La llicència d'edificació, si les obres d'urbanització no estan totalment finalitzades, s'atorgarà, si calgués, condicionada a la prestació de les garanties sobre les quotes d'urbanització que corresponguin i a les altres condicions pertinents, fixant el termini de finalització de les obres d'edificació (art. 186.3 RLUC).

8. SISTEMA D'EXPROPIACIÓ

19

A. Àmbit 152.1 LUC

¹⁹ Com a bibliografia d'interès en l'anàlisi de l'expropiació com sistema d'execució del planejament a Catalunya pot examinar-se: La elección del sistema de expropiación en la comunidad autónoma de Cataluña (análisis de la sentencia del Tribunal Supremo de 16 febrero 2012 (JUR 2012, 81109)). AGUSTÍN DíEZ QUESADA. Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi num. 25/2012. BIB 2012\1304

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

El sistema d'actuació urbanística per expropiació s'aplica per sectors de planejament urbanístic o polígons d'actuació urbanística complets i abasta tots els béns i drets que estiguin inclosos en el mateix (àmbit recollit per l'art. 152.1 LUC).

La jurisprudència ha considerat de forma reiterada adverteix que no caben sistemes d'execució mixtes que combinin una part d'expropiació amb d'altres diferent modalitat dins un mateix àmbit, no resultant admissibles expropiatòries privades alienes al sistema d'expropiació ²⁰.

La delimitació de l'àmbit d'expropiació ha d'anar acompanyada d'una relació de propietaris o propietàries i una descripció dels béns i drets afectats, d'acord amb la legislació d'expropiació forçosa.

El sistema d'actuació urbanística per expropiació té per objecte:

- l'execució del planejament urbanístic per a polígons d'actuació complets a través d'actuacions integrades (art. 152.1 LUC; art. 208.1 RLUC).
- l'execució del planejament urbanístic a través d'actuacions aïllades per a l'execució de sistemes urbanístics o d'algun dels elements que els integren (art. 112 LUC; art. 208.2 RLUC)
- l'execució de l'edificació (art. 152.2 LUC).

B. Efectes sobre els béns de domini públic Art. 153 LUC

En el cas que un àmbit d'expropiació inclogui béns de domini públic als quals correspongui, segons el planejament, una destinació diferent al que va motivar la seva afectació o adscripció a l'ús general o als serveis públics, la tramitació de la mutació demanial o la desafectació ha de seguir el procediment determinat per la legislació que regula el patrimoni de l'ens titular.

Els camins rurals que es trobin compresos en un àmbit d'expropiació, s'entén que són de propietat municipal, excepte prova en contrari.

Si un àmbit d'expropiació suposa la desaparició de vies urbanes, s'entén que aquestes són transmeses de ple dret a l'organisme expropiant i que queden subrogades per les noves vies que resultin del planejament.

C. Prohibició de construir en àmbits d'expropiació Art. 154 LUC

En un àmbit d'expropiació no es pot fer cap nova construcció ni es poden modificar les construccions existents, llevat de casos concrets i excepcionals, que requereixen, ultra la llicència municipal, l'autorització prèvia de l'ens expropiant.

D. Formes de gestió per expropiació Art. 155 LUC

²⁰ STSJ de Catalunya de 7 d'octubre de 2008 (JUR 2009/80188)

En el sistema d'actuació urbanística per expropiació, l'Ajuntament competent pot complir l'activitat d'execució del planejament mitjançant:

- a) La gestió indiferenciada.
- b) La gestió a través d'un medi propi (una entitat de dret públic o una societat privada de capital íntegre de l'ajuntament).
- c) L'encàrrec de la gestió, mitjançant un conveni de col·laboració administrativa, a una altra administració pública territorial o a una entitat de dret públic o una societat privada de capital íntegre d'una altra administració pública territorial.
- d) L'atribució a concessionaris, mitjançant un concurs les bases del qual fixin els seus drets i obligacions. A les bases ha de fer-se constar expressament com a causa d'extinció de la concessió el fet que, en el termini de cinc anys i abans d'edificar els terrenys, s'aprovi una modificació del planejament urbanístic general que comporti un increment del valor dels terrenys. La gestió de l'expropiació a través de concessionaris es desenvolupa a l'art. 213 del RLUC.

E. Procediment

L'expropiació podrà efectuar-se en aplicació del procediment de taxació conjunta (art. 211 RLUC) o individualitzat (art. 212 RLUC).

9. OCUPACIÓ DIRECTA

A. Definició Art. 156 LUC Arts. 215 a 218 RLUC

És ocupació directa l'obtenció material de terrenys que, estant afectats pel planejament urbanístic a qualsevol tipus de sistema urbanístic, general o local, hagin d'incorporar-se per cessió obligatòria al domini públic. L'ocupació directa suposa el reconeixement per l'administració actuant del dret dels propietaris o propietàries que sofreixen l'ocupació a participar en el repartiment just dels beneficis i càrregues en el si d'un sector de planejament o un polígon d'actuació concrets.

Com diu la jurisprudència, l'ocupació directe és una mena de gestió sistemàtica de el sòl destinat a sistemes generals o locals, al marge de la gestió sistemàtica de el sector o polígon d'actuació urbanística dins el qual s'han de fer l'equidistribució de beneficis i càrregues derivats del planejament entre els propietaris o propietàries inclosos en els mateixos ²¹.

Les discussions en el passat plantejades per alguna doctrina sobre la possibilitat de que la normativa autonòmica contempli aquesta institució han quedat avui superades per la previsió que contempla l'art. 48.e de la

²¹ Sentència TSJ de Catalunya núm. 199/2018, de 8 de març (JUR 2018\149342)

LSEst2015, que permet l'ocupació de terrenys destinats a dotacions públiques des de la seva consideració com a tals pel planejament territorial o urbanístic fins al moment en que es tramiti el procediment d'equidistribució, tot constituint l'ocupació un supòsit indemnitzable.

B requisits

Els requisits a observar per poder procedir a l'ocupació directe d'un sòl són els següents:

- a) Planejament: afecta a un sòl qualificat pel planejament com sistema urbanístic de cessió obligatòria. Per tant, es requereix planejament aprovat i publicat (efectiu). Si no existeix la qualificació d'un sòl com a sistema de cessió obligatòria no es pot procedir a l'ocupació directe²²; en algunes resolucions la jurisprudència ha reclamat l'existència d'un planejament detallat, no sent suficient que el planejament general contempli una qualificació d'equipament públic sense determinar ús ni edificabilitat i remetent aquesta concreció a planejament derivat posterior²³; i en altres ocasions la jurisprudència ha estimat que determinades modificacions de planejament es realitzen amb l'única finalitat d'eludir les expropiacions, carregant a sectors l'obtenció de sòls destinats a sistemes de forma que es possibilita l'obtenció del sòl a partir del planejament, cosa la qual constitueix autèntica desviació de poder²⁴
- b) incorporació a un Sector o Polígon: que el sòl estigui inclòs en un sector de planejament o en un polígon d'actuació urbanística.
- c) motivació: per procedir a l'ocupació directa del sòl l'Administració haurà de justificar la seva necessitat urgent; si no es justifica la urgència, de forma que l'obtenció del sòl podria perfectament obtenir-se a través de tècniques ordinàries, igualment serà contrària a dret l'ocupació directe²⁵.
- d) Observar el principi de publicitat.
- e) Notificació: l'ocupació haurà de notificar-se individualment als afectats.
- f) Expedició de certificat: l'Administració ocupant expedirà la corresponent acta d'ocupació i certificarà el seu contingut, en que es farà constar el dret d'aprofitament que genera la finca, als efectes de possibilitar la seva inscripció al Registre de la Propietat.

C. efectes:

L'ocupació directa d'aquests sòls produeix els següents efectes:

- per l'Administració: queda legitimada a l'ocupació material del sòl, a favor de l'Administració actuant, o a favor de l'ens competent per a

²² Sentència TSJ de Catalunya núm. 260/2005, d'1 d'abril (RJCA 2005\449)

²³ Sentència TSJ de Catalunya núm. 409/2011, de 20 de maig (JUR 2011\258260)

²⁴ És el cas contemplat a la sentència del TSJ de Catalunya núm. 1052/2018, de 10 de desembre (RJCA 2019\140).

²⁵ Sentència TSJ Catalunya núm. 140/2015, de 10 de març (JUR 2015\107104)

TEMA 6.- LA GESTIÓ URBANÍSTICA: EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

l'execució de l'obra o la implantació del servei que motiva l'ocupació; sens perjudici, si s'escau, de l'existència de persones beneficiàries.

- pels propietaris o propietàries: els propietaris o propietàries dels terrenys ocupats tenen dret a:

- ser indemnitzats dels perjudicis causats per l'ocupació anticipada; entre els quals caldrà procedir a la valoració dels elements de plantacions, edificacions i instal·lacions existents (ja que aquests no generen dret a aprofitament ²⁶)
- a inscriure com a finca independent al Registre de la Propietat del dret d'aprofitament urbanístic que reconeix el certificat i que genera la finca ocupada.
- i, a més, als quatre anys de l'atorgament de l'acta d'ocupació directa, si no s'ha aprovat definitivament el corresponent instrument reparcel·latori, poden advertir a l'administració competent del seu propòsit d'iniciar l'expedient per determinar el preu just, d'acord amb l'article 114.1 i 2 LUC. En aquest supòsit, l'administració actuant quedarà subrogada en la posició dels titulars originaris en el procediment reparcel·latori posterior.

Si s'aprova el projecte de reparcel·lació amb anterioritat a l'inici de l'expedient de just preu, s'enerva el dret a l'expropiació ²⁷.

- pels titulars de béns i drets incompatibles: Els titulars d'altres béns i drets que siguin incompatibles amb l'ocupació tenen dret a la indemnització que correspongui per raó de l'ocupació temporal (art. 156.5 LUC i art. 218 RLUC), fins i tot al reallotjament en el seu cas (art. 219 RLUC), sens perjudici de la seva ulterior participació en l'expedient reparcel·latori, mitjançant el pertinent reconeixement administratiu.

²⁶ Sentència TSJ Catalunya núm. 199/2018, de 8 de març (JUR 2018\149342)

²⁷ Sentència TSJ Catalunya núm. 74/2016, d'1 de febrer (JUR 2016\73680)

I.- PLANTEJAMENT

II.- LA L·LICÈNCIA URBANÍSTICA

A. CONCEPTE I CARACTERÍSTIQUES GENERALS DE LES L·LICÈNCIES

Són actes d'autorització declaratius de drets.

Són de caràcter reglat.

Si no existeix argument jurídic, no procedeix denegació.

No procedeix motius d'oportunitat o estètics no recollits a normativa

No procedeix introducció de condicions fora de les contemplades a l'ordenament.

Sens perjudici de tercer.

Transmissibilitat

B. ACTES SUBJECTES I NO SUBJECTES A L·LICÈNCIA

Segons normativa urbanística

Actes que requereixen l·licència

Actes exclosos de l·licència

Exclusions de normativa urbanística

Exclusions de normativa sectorial

Segons normativa ambiental

C. REGIM DE LA LLICÈNCIA.

La llicència urbanística

Òrgan competent.

Procediment.

En general.

Legislació regim local

Informes

Informes preceptius

Informe idoneïtat

normativa a aplicar al resoldre les sol·licituds de llicència

Procediment

Sol·licitud i documentació

regla d'expedient únic en casos de diversitat de llicències
simultaneïtat o preexistència de l'autorització d'activitat

Tramitació

Resolució

Denegació motivada

Termini

Silenci positiu

Excepcions de silenci negatiu

modificacions acordades en moment posterior

Caducitat de les llicències

Supòsit: incompliment del termini d'inici o execució d'obres

Pròrroga

Pròrroga ordinària

Pròrroga extraordinària (i rehabilitació)

Declaració de caducitat

Efectes

LA LLICÈNCIA AMBIENTAL: la Llei 20/2009.

Règims d'intervenció: diferents títols, segons els casos

Òrgan competent.

Procediment.

Autorització ambiental amb declaració d'impacte ambiental, ordinària o simplificada, (annexos I.1 i I.2)

Consulta prèvia

Sol·licitud autorització ambiental

Instrucció

Resolució

Declaració d'impacte ambiental amb una autorització substantiva (annex I.3)

Requeriment d'informació

Sol·licitud DIA

Instrucció

Resolució

Llicència ambiental amb declaració d'impacte ambiental, si s'escau (annex II)

Consulta prèvia

DIA

Sol·licitud

Instrucció

Verificació

Informació pública i veïnal

Informes

Proposta resolució

Audiència

Resolució

Notificació, comunicació, publicació

Excepció: activitats en equipaments i serveis de titularitat municipal

Comunicació (annex III)

Intervenció ambiental d'activitats temporals, mòbils i d'investigació.

Intervenció ambiental en activitats recreatives i altres activitats de competència municipal sectorial.

Caducitat de les llicències

Efectes

Habilita exercici

Transmissibilitat

Revisió

D.- CASSOS ESPECIALS D'INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LLICÈNCIA:

Parcel·lacions urbanístiques.

Concepte

La parcel·lació urbanística (o rústica) en les diferents classes de sòls

Fraccionaments de finques que es poden realitzar sense necessitat de títol administratiu individual

Cassos sotmesos a necessitat de títol administratiu habilitant específic: llicència parcel·lació i certificat innecessarietat

Procediment

Constitució d'un règim de propietat horitzontal o d'un complex immobiliari, o la seva modificació.

Subjecció a llicència

PH simple i PH complexa (complex privat i complex urbanístic)

Execució simultània d'obres d'edificació i d'urbanització

E.- REGIM DE LLICÈNCIES ESPECIALS:

Llicències provisionals o a precari

Requisits/característiques:

- Règim aplicable a tot tipus de sòl
- Requisits per poder autoritzar usos i obres provisionals
- Usos i obres autoritzables
- Usos no autoritzables

- Procediment

- Inici
- Instrucció
- Finalització

- Extinció de la seva eficàcia

Llicències per obres i usos en edificis fora d'ordenació o amb volum disconforme (següent)

Llicències per obres i usos en edificis fora d'ordenació o amb volum disconforme

EDIFICACIONS I USOS FORA D'ORDENACIÓ

Concepte

Règim jurídic:

Obres i usos autoritzables i no autoritzables; caràcter reglat.

usos:

Usos preexistents admissibles

Usos preexistents no admissibles

Usos nous

CONSTRUCCIONS AMB VOLUM DISCONFORME

Concepte

Cassos

Règim jurídic:

Obres i usos autoritzables i no autoritzables; possibilitat de que planejament estableixi condicions bàsiques i que limiti les obres de gran rehabilitació

Usos

SITUACIONS RELATIVES O PARCIALES DE FORA D'ORDENACIÓ O DE DISCONFORMITAT DE VOLUMS

III. ACTES SUBJECTES A RÈGIM DE COMUNICACIÓ

En general: la comunicació no origina cap acte administratiu, sens perjudici de la facultat de demanar esmenes o de la responsabilitat en cas d'inexactitud, omissió o improcedència

Actes sotmesos a règim de comunicació

- Normativa urbanística: art. 187.bis LUC
- Normativa activitats: annex Llei 18/2020 (comunicació posterior)

Característiques bàsiques de procediment

Presentació

Esmenes

Comprovació administrativa

Especialitats de procediment segons la normativa de cada municipi

Efectes

Cassos especials de comunicacions prèvies

la comunicació prèvia relativa a l'execució d'obres

la comunicació prèvia de la primera ocupació

IV.- ACTES SUBJECTES A DECLARACIÓ RESPONSABLE

- Regulació inicial Llei 16/2015; reforma Llei 18/2020
- Cassos:
 - Actes urbanístics: remissió a normativa sectorial
 - Exercici d'activitats: remissió a normativa sectorial
- Característiques
 - No és règim d'intervenció previ
 - Disposició de certificat tècnic (en cas d'activitats)
 - Efectes immediats (sens perjudici facultats administratives inspecció i repressió)

V. ACTES PROMOGUTS PER ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Subjecció a llicència amb caràcter general.

Procediment per raons d'urgència o interès públic d'administració autonòmica i suspensió d'obres: 190.2 LUC.

Procediment per raons d'urgència o interès públic d'administració estatal i suspensió d'obres: 190.4 LUC DA 10ª LSEst2015.

VI.- ORDRES D'EXECUCIÓ URBANÍSTICA

A. EN GENERAL: CONCEPTE; MEDI PER EXIGIR LA CONSERVACIÓ DELS IMMOBLES

B. EXTENSIÓ TERRITORIAL DE LA CÀRREGA DE CONSERVACIÓ A TOTA CLASSE D'IMMOBLES I A TOTA CLASSE DE SÒL

C. EXTENSIÓ SUBJECTIVA: PERSONA GRAVADA AMB LA CÀRREGA DE CONSERVAR: propietari/a; subrogació; comunitat

D. EXTENSIÓ OBJECTIVA DE LA CÀRREGA DE CONSERVACIÓ: QUÈ VOL DIR CONSERVAR?

- Manteniment en bon estat
- Exigència de mínims: seguretat, salubritat, accessibilitat, ornament i altres segons llei
- En sòl urbanitzat, LOE
- Quantia màxima de la càrrega
- No s'estén més enllà de les finalitats legals

E.- PROCEDIMENT ADMINISTRATIU PER DECERATAR UNA ORDRE D'EXECUCIÓ

- Ens i òrgan competent
 - Actuacions prèvies
 - Iniciació
 - informes i inspeccions municipals
 - Audiència
 - resolució definitiva: motivada, proporcional, precisa i detallada, termini, conseqüències incompliment, caducitat
- F. EFECTES DE L'ORDRE D'EXECUCIÓ: execució de l'ordre, prèvia redacció de projecte i tramitació de llicència si és necessari

G. EFECTES DE L'INCOMPLIMENT DE L'ORDRE D'EXECUCIÓ

- Execució forçosa (execució subsidiària / multa coercitiva); responsabilitat civil, penal i administrativa.
- Sobre l'execució subsidiària
- Sobre la responsabilitat administrativa

H. ORDRES D'EXECUCIÓ EN CASSOS ESPECIALS

- Risc imminent
- afecten a immobles amb declaració de protecció patrimonial

VII.- DECLARACIONS DE RUÏNA

A. EN GENERAL: CONCEPTE; MANTENIMENT CONDICIONS SEGURETAT

B ABAST MATERIAL DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA: Totalitat o part d'una edificació

C EXTENSIÓ SUBJECTIVA: PERSONA GRAVADA AMB LA CÀRREGA DE CONSERVAR: propietari/a; subrogació; comunitat

D. MOTIUS QUE HABILITEN LA DECLARACIÓ DE RUÏNA: ruïna tècnica, econòmica i urbanística.

E. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU PER DECRETAR LA RUÏNA; especialitats:

- Iniciació
- Contingut de la resolució definitiva:

F. EFECTES DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA: ordre d'enderroc o de restauració; efectes en contractes arrendament i en propietat horitzontal

G. EFECTES DE L'INCOMPLIMENT DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA: ídem ordre d'execució

H. ORDRES D'EXECUCIÓ EN CASSOS ESPECIALS

- Ruïna imminent
- Ruïna d'edificacions amb declaració de protecció patrimonial

TEMA 7

INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

I.- PLANTEJAMENT DEL TEMA:

La intervenció administrativa en l'ús del sòl i les edificacions planteja l'estudi de les potestats administratives de supervisió i de control de les activitats urbanístiques que realitzen principalment els particulars, però igualment les entitats públiques.

La Llei estatal 12/2012, de 26 de novembre, de liberalització del comerç i serveis, produeix un canvi radical en la qüestió de la intervenció administrativa sobre actes d'ús del sòl; en la mateixa línia, la Llei catalana 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa i impuls de l'economia; que ha afegit o modificat determinats preceptes de la LUC (arts 187, 187 bis i 187 tris).

Es regulen diferents tipus d'intervenció administrativa (ordenades de menor a major intensitat d'intervenció): la declaració responsable, la comunicació prèvia i la sol·licitud de llicència.

Cadascun d'aquests règims d'intervenció té naturalesa diferent, que passem a examinar.

II.- LA LLICÈNCIA URBANÍSTICA

A. Concepte i característiques generals de les llicències: acte d'autorització declaratiu de drets; caràcter reglat; sens perjudici de tercer

Les llicències urbanístiques son actes d'intervenció en que l'Administració exerceix el control dels actes de naturalesa urbanística que pretén realitzar un tercer, amb caràcter previ al seu exercici, i signifiquen la remoció de l'obstacle formal que contempla l'ordenament jurídic per a l'exercici conforme a dret urbanístic de l'acte de tal naturalesa.

En el seu tractament en destaquen les següents notes o característiques reiteradament ressaltades per la nostra jurisprudència:

1. són actes d'autorització declaratius de drets amb control previ (no ens trobem, per tant, davant una concessió, sinó davant una remoció d'obstacles per a l'exercici d'un dret previ);

2. són de caràcter reglat (només és possible la seva denegació si allò que es demana infringeix l'ordenament urbanístic; en cas contrari el seu atorgament esdevé obligatori). En aquest sentit, l'art. 188.1 LUC disposa que les llicències hauran d'atorgar-se «d'acord amb el que estableixen aquesta Llei, el planejament urbanístic i les ordenances municipals». En aquest sentit, podem esmentar la sentència del TSJ de Madrid núm. 145/2013, de 16 de febrer (RJCA 2013/243), que afirma que les llicències urbanístiques tenen una “naturaleza absolutamente reglada”

Però existeix un primer punt a considerar: quina normativa o planejament prenem de referència en l'atorgament d'una llicència: la vigent a la data de la sol·licitud; la vigent a la data de la resolució administrativa; o la vigent al moment de resolució si es resol dins de termini o, altrament, la vigent al moment en que es va esgotar el termini de resolució?

La jurisprudència s'acull a la tercera alternativa. Així, la sentència del TSJ de Castella i Lleó núm. 292/2002, d'11 d'octubre (RJCA 2002/877), recordant la sentència del TS de 6 de juny de 1997 (RJ 1997/5023) declara que: *«La licencia urbanística es, por tanto, un simple acto administrativo declarativo de derechos que se traduce en una autorización para llevar a cabo una obra o actividad, a través de un control previo de la actuación proyectada por el administrado, para verificar si se ajusta o no a las exigencias al interés público plasmado en la ordenación urbanística vigente. Dado el carácter rigurosamente reglado de las licencias, necesariamente ha de otorgarse o denegarse, en su caso, según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación urbanística aplicable. Y este carácter reglado de las concesiones o denegaciones de licencias urbanísticas, determina como lógica consecuencia que el punto de referencia normativo que ha de servir de referencia para el control de la actuación pretendida es la ordenación urbanística vigente al tiempo de dictarse la resolución administrativa si ésta se realiza dentro del plazo reglamentario establecido para ello y en caso contrario, ha de estarse a la normativa en vigor al tiempo de la solicitud de la licencia».*

Això no obstant, en cas d'existir un certificat d'aprofitament urbanístic expedit, la normativa a considerar per l'atorgament de la llicència fora la vigent al moment d'expedició del certificat i considerada en el mateix (Sentència TS de 17 desembre DE 1987 RJ 1987\9667)

Pel demés, s'albiren tres conseqüències que es desprenen del caràcter reglat de les llicències; a saber:

- En primer lloc, que si no existeix argument jurídic, no serà procedent la denegació de la llicència; en altres paraules, la denegació de la llicència haurà de venir de l'existència d'una previsió normativa (lleis, reglament, plans d'urbanisme, ordenances urbanístiques) que impedeixi el seu atorgament. Si no hi ha previsió que justifiqui la denegació, la

llicència haurà de concedir-se; es parla, en definitiva, del principi *pro libertate* ¹. En aquest sentit, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 856/2000, de 18 d'octubre (JUR 2001/59089) afirma que: «*siendo Las licencias actos reglados y careciéndose de regulación al respecto, debe prevalecer el criterio de la libertad en la concesión y no el de la prohibición;.... En consecuencia, no existía razón jurídica para denegar la licencia solicitada y debe estimarse la pretensión de concesión*».

- En segon lloc, que no procedeix argumentar o utilitzar motius d'oportunitat o estètics que no estiguin recollits en la normativa d'aplicació per denegar una llicència.
 - o Sobre els motius d'oportunitat, la sentència del TSJ de València núm. 97/2001, de 30 de gener (RJCA 2001/999), recordant la sentència del TS de 29 d'octubre de 1985 (RJ 1985/5326), manifesta que “*no puede negarse por motivos de oportunidad o criterio político, ni tampoco en virtud de proyectos de objetivos que no se hayan materializado en los correspondientes instrumentos urbanísticos o en el oportuno expediente expropiatorio*”. En el mateix sentit, sentències del Tribunal Suprem de 4 d'octubre de 1988 (RJ 1988/7430) i de de 14 de novembre de 1983 (RJ 1983\6008).
 - o Sobre els motius d'ordre estètic, cal recordar que alguna planificació urbanística entra en la regulació de les condicions estètiques de les edificacions i instal·lacions quan existeixen motius d'interès general que ho justifiqui; en aquest sentit, l'art. 68.2.e del RLUC contempla entre les determinacions del POUM aquelles que fan referència a la “regulació, si s'escau, de les condicions estètiques o tipològiques de les edificacions”; i, en el mateix sentit, la sentència del TS de 24 de març de 1997 (RJ 1997/3563) analitza un precepte de planejament general d'una ciutat en que per raons estètiques, conseqüència del desenvolupament històric o de l'aplicació d'ordenances anteriors, cal mantenir les edificacions amb “*profundidades, altura, ritmo de columnas y estilo igual a los existentes, manteniendo la uniformidad*”, acceptant la seva vàlida. Destaquem, però, que aquests motius estètics hauran d'estar contemplats al planejament, i estar justificats en la preservació de valors que cal conservar.
- I en tercer lloc, que l'acte resolutori de la concessió de la llicència no pot introduir condicions que no derivin de previsions normatives (contemplades a la Llei, reglaments, plans o ordenances); la voluntat administrativa no està facultada a determinar el contingut de l'acte resolutori, el qual és expressió material de la voluntat estricta de l'ordenament. Així es reconeix, per exemple, a la sentència del TSJ de Madrid núm. 1512/2008, de 29 de juliol (RJCA 2009/356), quan afirma que

¹ Vid. STSJ de Castilla-La Mancha de 16 de gener de 1998 (RJCA 1998/5225).

“el Tribunal Supremo ha admitido con normalidad la introducción de determinaciones accesorias de la voluntad, sujetando así la eficacia de la licencia al cumplimiento de determinadas condiciones iuris (por medio de las cuales se adapta la licencia a la legalidad vigente para evitar la denegación de la misma) siempre de acuerdo con la normativa aplicable. Es decir supedita la introducción de dichas condiciones a la normativa aplicable, es decir no solo a la Ley sino al ordenamiento jurídico, concepto este al que ha de asimilarse la expresión normativa aplicable”.

La introducció de condicions (amb suport normatiu) significa contemplar un fet que tindrà transcendència suspensiva o resolutòria a l'eficàcia de la llicència. Un cas interessant és analitzat per la STS 874/2021, de 17 de juny (RJ 2021\3243) que tracta d'una llicència sotmesa a condició suspensiva d'expedició d'una acta de replanteig i d'un informe favorable a emetre per l'Administració un cop feta l'acta; i considera que els efectes de la llicència no es produeixen fins que, un cop feta l'acta de replanteig, l'Administració emet informe tècnic favorable; al cas examinat, l'acta de replanteig s'havia fet i comunicada a l'Administració; però no s'havia emès l'informe favorable; i el TS considera que en aquesta situació, ni existeix silenci positiu -que perjudicaria a l'administrat perquè haurien passat més de cinc anys des de la seva existència sense iniciar-se les obres- ni existeix caducitat de la llicència (ja que no havia guanyat eficàcia) ².

3.- S'atorguen sens perjudici de la propietat o el dret de tercers; així es declara a l'art. 73 del ROAS, que afirma que les llicències s'atorguen “salvat el dret de propietat i sens perjudici del de tercer, i no serà necessari acreditar la titularitat davant l'administració per sol·licitar-les”; i, per això, “no pot ser invocat l'atorgament d'una llicència per excloure o disminuir la responsabilitat civil o penal en què hagin pogut incórrer els beneficiaris”. Cosa la qual significa que la resolució de concessió o denegació de la llicència únicament valora si allò que es pretén realitzar s'ajusta o no a la normativa urbanística i als plans d'urbanisme; però mai entra a analitzar si el peticionari de la llicència té facultats civils suficients per executar-les, ja que això significaria entrar en anàlisi del dret privat, per la qual cosa l'Administració pública hi està vetada; la llicència, doncs, no controla la legalitat general de l'obra pretesa, sinó simplement la seva legalitat urbanística. Així es pot contemplar, en resolucions significatives, en la sentència del TS de 30 de maig de 2000 (RJ 2000\6693); o en la sentència del TSJ de Navarra núm.

² Aquesta sentència ens permet plantejar la qüestió de si un cop existeixi realment el silenci en el procediment de llicència (que ja saben ha de ser *secundum Legem*), operaria en el seu cas la caducitat si no s'inicien les obres en el termini legalment considerat. La resposta, seguint els argumentes de la sentència esmentada, hauria de ser negativa, ja que el silenci és exclusivament un mecanisme instaurat legalment en garantia de l'administrat, que pressuposa l'incompliment de l'obligació administrativa de resoldre; i davant d'això no es pot legitimar cap situació en que es produeixi un perjudici pel primer i un benefici per aquesta.

391/1999, de 9 d'abril (RJCA 1999\1073); o per citar-ne alguna de més recent, pot veure's la sentència del TSJ de Madrid núm. 740/2019, de 5 de desembre (JUR 2020\81405).

Això no obstant, i com excepció, l'Administració sí haurà de valorar que allò que es pretén executar envaeix o perjudica domini públic o propietats de l'Ajuntament que atorga la llicència; ho contempla el propi art. 73 del ROAS ., que permet a l'Administració concedent fer valoracions del dret de propietat quan l'atorgament pugui afectar la protecció i la garantia dels béns de titularitat pública; ho considera reiteradament la jurisprudència, de la que esmentarem com a mostra la sentència del TSJ de Castella i Lleó 934/2018, de 18 d'octubre (JUR 2018\316814); i, en el mateix sentit, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 912/2017, de 20 de desembre (JUR 2018\139911).

4.- Les llicències són transmissibles ³ja que el seu atorgament, per regla general, no ha estat presidit per les característiques subjectives del sol·licitant; excepcionalment, es consideren intransmissibles quan l'ordenament jurídic limita el número de les concedibles o quan s'estableix la necessitat de considerar les condicions subjectives dels sol·licitants (aquestes s'anomenen llicències personals, en contraposició a les que son regla general que alguns anomenen "llicències reals") (art. 86 Decret 64/2014); en qualsevol cas, la transmissió de la llicència s'haurà de comunicar a l'Ajuntament, i si en un mes no es resol en contra es considerarà plenament operativa la transmissió; fins a aquest moment, les responsabilitats derivades de la llicència es podran exigir solidàriament al transmissor i a l'adquirent de la llicència.

B. ACTES SUBJECTES I NO SUBJECTES A LLICÈNCIA

Examinarem aquí la llista d'actes que precisen de llicència i la llista d'aquells actes que resten exclosos de tal necessitat.

La submissió a llicència pot derivar de la normativa urbanística o de la normativa ambiental.

1.- La submissió a llicència contemplada a la normativa urbanística:

Es sotmet al règim de llicència les següents actuacions urbanístiques (art. 187.1 LUC):

- a) Els moviments de terra i les esplanacions dels terrenys.
- b) Les parcel·lacions urbanístiques.

³ Veure entre moltes altres la sentència del TS de 19 de Març de 1.997 (RJ 1997/2061); o la sentència del TSJ d'Aragó núm. 95/2016, de 29 de febrer (JUR 2016\83852)

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

c) La construcció d'edificis de nova planta i la intervenció en els edificis ja existents que, d'acord amb la legislació sobre ordenació de l'edificació, requereixen l'elaboració d'un projecte tècnic i la demolició total o parcial.

Es requereix de projecte tècnic per aquelles obres contemplades a la llei d'ordenació de l'edificació (art.2.2 de la Llei 38/1999, de 5 de novembre ⁴); i a més, per a les obres contemplades a l'art. 33.2 del Decret 64/2014 ⁵.

d) La primera utilització i ocupació parcial dels edificis. Encara que l'art. 187.1 regula en aquest cas la submissió a llicència prèvia, entenem preferent la reforma de 2012 (que es manté a la llei de simplificació administrativa de 2015) que sotmet aquests actes al règim d'intervenció de comunicació prèvia

e) El canvi dels edificis a un ús residencial.

f) L'extracció d'àrids i l'explotació de pedreres.

g) L'acumulació de residus i el dipòsit de materials que alterin les característiques del paisatge.

h) La instal·lació d'hivernacles o instal·lacions similars, llevat que els murs perimetrals d'aquestes instal·lacions siguin inferiors a un metre d'alçària.

i) La tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva.

⁴ Són les següents obres

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

⁵ Són les d'obres o d'ampliació, reforma, rehabilitació o enderrocament total o parcial de les obres existents quan afectin:

a) Els fonaments o els elements estructurals.

b) El volum o les superfícies construïdes.

c) L'ús urbanístic.

d) El nombre d'habitatges, establiments o altres elements susceptibles d'aprofitament privatiu independent.

e) Els elements objecte de protecció dels béns catalogats subjectes a un règim de protecció patrimonial cultural o urbanística.

- j) L'obertura, la pavimentació i la modificació de camins rurals.
- k) La constitució o modificació d'un règim de propietat horitzontal, simple o complexa.
- l) Les obres puntuals d'urbanització no incloses en un projecte d'urbanització.
- m) La instal·lació de cases prefabricades o instal·lacions similars, ja siguin provisionals o permanents.
- n) La instal·lació d'infraestructures de serveis de subministrament d'energia, d'aigua, de sanejament, de telefonia o altres serveis similars, i la col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions, excepte les infraestructures relatives a les xarxes públiques de comunicacions electròniques que, d'acord amb la legislació sobre telecomunicacions, estiguin subjectes al règim de declaració responsable que s'hi estableix.
- o) Les instal·lacions de producció d'energia elèctrica, excepte les relatives a la instal·lació de panells solars fotovoltaics, en els termes que estableix l'article 9 bis.
- p) La intervenció en els béns sotmesos a un règim de protecció patrimonial cultural o urbanística.
- q) Els usos i les obres provisionals.
- r) Els actes relacionats sotmesos a règim de comunicació prèvia, excepte els de la lletra g, que es duguin a terme en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat.

A partir de la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació administrativa, que regula llistats de cassos en que el règim d'intervenció és de comunicació prèvia o declaració responsable, resulta quasi obligat realitzar la consulta en cada cas a adreces electròniques on apareixen versions consolidades dels llistats, esquematitzats en forma de taula: https://canalempresa.gencat.cat/web/.content/oge/doc/Taula_de_classificacio_dactivitats_Llei_simplificacio.pdf (en aquesta adreça electrònica hi figura igualment els cassos que se sotmeten a llicència ambiental)

La llista es completa amb determinats supòsits exclosos de qualsevol règim de llicència urbanística (exclusió que implica, evidentment la possibilitat d'executar-se sense llicència i sense cap altre tipus d'intervenció prèvia); les exclusions poden venir de la pura lògica, de la normativa urbanística o de la sectorial.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

Lògicament, s'exceptuen de necessitat de llicència prèvia les obres que executi el propi Ajuntament llicenciant, o un medi propi o servei tècnic del mateix, en la mesura que aquestes obres hauran passat per la tramitació i aprovació d'un projecte (tramitat conforme la normativa local o urbanística) en el qual s'haurà valorat la legalitat urbanística.

Les exclusions que contempla la normativa urbanística venen regulades a l'art. 187 ter, i són els següents:

a) Les obres d'urbanització incloses en els plans o els projectes d'urbanització. La raó per la qual s'eximeixen aquestes obres de cap règim d'intervenció administrativa radica en que en el control ja s'ha realitzat en el moment d'aprovació del projecte o del pla que contempla les obres d'urbanització.

b) Les parcel·lacions urbanístiques incloses en els projectes de reparcel·lació. La raó de l'exempció és la mateixa.

c) Els actes i les obres que s'han de dur a terme en compliment d'una ordre d'execució o de restauració, si no requereixen projecte tècnic o si la mateixa ordre o l'acte que n'ordena l'execució subsidiària incorpora el projecte tècnic requerit. La raó de l'exempció és que o no es requereix projecte (per la qual cosa no fora necessari la llicència) o l'obra ja es detalla a l'ordre d'execució.

d) En sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat:

Primer. Els moviments de terra, l'explanació de terrenys, l'obertura, la pavimentació i la modificació de camins rurals i la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que s'executin a l'empara d'un instrument d'ordenació forestal o sota la intervenció de l'administració forestal i de l'administració competent en matèria de medi ambient.

Segon. La tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que s'executi sota la intervenció d'una administració competent en matèria de protecció del domini públic i de l'administració competent en matèria de medi ambient.

Les exclusions que es deriven de la normativa sectorial, podem esmentar les següents excepcions on es configuren possibilitats d'execució d'actes sense submissió a intervenció urbanística municipal:

- La legislació en matèria de carreteres considera algunes excepcions; l'art. 18 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres, estableix que: *“Las obras y servicios de construcción, reparación, conservación o*

explotación del dominio público viario, incluyendo todas las actuaciones necesarias para su concepción y realización, no están sometidas, por constituir obras públicas de interés general, a los actos de control preventivo municipal"; que s'aplica igualment a les autopistes en règim de concessió segons declara reiteradament la jurisprudència (vid sentències del TS d'11 d'octubre de 1994 RJ 1994/7810, i de 28 de setembre de 2000 RJ 2000/7322).

- També la normativa aeroportuària exigeix de llicència municipal les obres d'infraestructura aeroportuària i dels aparcaments vinculats, però no les obres i activitats comercials, terciàries, hoteleres, d'investigació o lúdiques que es realitzin en una instal·lació aeroportuària (arts. 8.d i 11.4 Reial Decret Llei 13/2010, de 3 de desembre; art. 27 Llei catalana 14/2009, de 22 de juliol); vid. sentència del TS de 29 de maig de 1997 RJ 1997/4052.
- En el mateix sentit, la normativa portuària n'ofereix més exemples: tant la Llei de Ports de l'Estat (Reial Decret Legislatiu 2/2011, de 5 de setembre; art 60) com la Llei de Ports de la Generalitat (Llei 10/2019, de 23 de desembre; art. 15) exigeixen de llicència municipal les anomenades "obres portuàries", siguin fetes per l'autoritat portuària o per particulars, exempció que s'interpreta extensible a les activitats relacionades amb la portuària (però no abasta a allò que es diu "activitats portuàries complementàries", que són les obres i activitats no estrictament portuàries com locals de negoci, activitats comercials, lúdiques, esportives no portuàries, etc).

L'exempció de llicència comporta una conseqüència important d'ordre tributari: la inexistència de fet imposable pel meritament de determinats tributs (taxa per l'atorgament de la llicència; impost de construccions instal·lacions i obres); com assenjala entre d'altres la sentència del TS de 14 d'abril de 2003 (RJ 2003\5361).

2.- La submissió a llicència o autorització contemplada a la normativa ambiental:

La Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats ⁶, regula un règim d'intervenció propi per a la realització de determinades activitats: unes, sotmeses a un règim d'autorització ambiental o d'autorització substantiva amb avaluació d'impacte ambiental; altres, sotmeses a règim de llicència ambiental; i altres, en fi, sotmeses a règim de comunicació (aquestes darreres les veurem més endavant).

El desenvolupament reglamentari encara s'ha de cercar en el Reglament que desenvolupava l'anterior Llei 3/1998: el Decret 136/1999, de 18 de maig,

⁶ Aquesta llei ve a derogar l'anterior Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració Ambiental.

que regula el Reglament General relatiu a la intervenció integral de l'administració ambiental a Catalunya (reformat pel Decret 143/2003, de 18 de maig). I en les ordenances municipals que en desenvolupament d'aquesta normativa es poden aprovar ⁷.

Es separen diferents règims d'intervenció; a saber:

- activitats subjectes a autorització ambiental (relacionades als Annexos I.1, I.2 de la Llei 20/2009) es separen en dos grups diferents:

- Activitats sotmeses a autorització ambiental amb una declaració d'impacte ambiental (activitats annex I.1 i annex I.2.a)
- Activitats sotmeses a autorització ambiental i a un procés de decisió prèvia sobre la necessitat de sotmetiment a una avaluació d'impacte ambiental (activitats de l'annex I.2.b)

- activitats subjectes a declaració d'impacte ambiental amb autorització substantiva (relacionades a l'Annex I.3).

- activitats subjectes a llicència ambiental (les relacionades als Annexos II i IV) es separen en tres grups diferents:

- activitats sotmeses a llicència ambiental amb declaració d'impacte ambiental (activitats de l'Annex II, epígrafs 11.1 i 11.2).
- activitats sotmeses a llicència ambiental amb decisió prèvia sobre la necessitat de declaració d'impacte ambiental (activitats de l'Annex II, epígraf 7.9 o activitats que afectin a espais protegits).
- activitats sotmeses a llicència ambiental sense declaració d'impacte ambiental (totes les restants activitats de l'Annex II).

- activitats subjectes a règim de comunicació (les relacionades als Annexos III; els Ajuntaments poden ampliar amb algunes activitats de l'Annex II).

Es pot examinar adreces electròniques on apareixen versions consolidades dels dits annexes, esquematitzats en forma de taula: https://canalempresa.gencat.cat/web/.content/oge/doc/Taula_de_classificacio_dactivitats_Llei_simplificacio.pdf (en aquesta adreça electrònica hi figura igualment els cassos que se sotmeten a llicència urbanística, o a règim de comunicació prèvia o declaració responsable).

⁷ La Resolució de 28 de novembre de 2000 aprova una ordenança municipal tipus d'intervenció administrativa (DOGC 11/12/2000).

Podem donar referència d'una taula integrada on es posen en columnes verticals les activitats (una columna per cada annex), si be no hem localitzat versió actualitzada ⁸.

C. RÈGIM JURÍDIC DE LA LLICÈNCIA

Distingirem la llicència urbanística (que es requereix per determinades obres i activitats) de la llicència ambiental (que s'exigeix per a determinades activitats que produeixen efectes especials en el medi).

C.1.- La llicència urbanística

Del règim jurídic de les llicències urbanístiques examinarem els següents aspectes: òrgan competent, procediment per al seu atorgament, la caducitat i els seus efectes.

a. Òrgan competent

La competència per a l'atorgament i denegació de les llicències urbanístiques residirà en l'òrgan previst per la legislació de règim local, segons estableix l'art. 188.2 LUC.

Amb caràcter general, per tant, la competència residirà en l'alcalde o alcaldessa, tret que lleis sectorials ho atribueixin expressament al Ple de l'Ajuntament o la Junta de Govern Local (art. 21.1.q de la Llei de Bases de Regim Local i art. 53.1.r de La Llei Municipal i de règim local de Catalunya). I salvant la possibilitat de delegació de la competència en altra òrgan local (art. 21.3 LBRL i art. 53.3 de LMRLC)

b. Procediment

b.1- Amb caràcter general

El procediment per a l'atorgament o denegació de les llicències urbanístiques s'ajustarà a allò establert per la legislació de règim local; aquesta remissió a la normativa local, en allò referent a la tramitació i concessió de llicències, ens porta a la remissió a dos reglaments: el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS, en endavant; arts 71 ss); i el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (arts. 33 ss).

La LUC es limita a regular determinats informes:

⁸ Hem localitzat versió integrada a 2017:

https://canalempresa.gencat.cat/web/.content/oge/doc/Taula_de_classificacio_dactivitats_Llei_simplificacio.pdf

- D'una banda, es contempla l'existència de dos informes preceptius (però no vinculants), un de tècnic i un altre de jurídic; a més, pel cas que siguin discrepants o pel cas que el jurídic no existeixi, emetrà informe el Secretari de l'Ajuntament (art. 183.3 LUC). Com que són informes preceptius, però no vinculants, resulta admissible apartar-se, justificadament, dels mateixos a l'hora de resoldre (en aquest sentit, STS de 27-12-1994 RJ 1994, 10271).
- D'altra banda, es contempla l'anomenat "informe d'idoneïtat", que es deixa a voluntat de cada municipi demanar-lo o no (cosa la qual determinaran les ordenances municipals), i que consisteix en la verificació, que es pot encarregar a un col·legi professional o a una entitat col·laboradora degudament habilitada per l'Administració ⁹, sobre que el projecte tècnic o la documentació tècnica compleix la normativa estatal i autonòmica que ha d'ésser comprovada en els procediments municipals d'intervenció i que la documentació aportada compleix els requisits d'integritat documental, suficiència i idoneïtat que exigeixin les ordenances municipals. Aquests informes tenen la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració encarregat d'aquestes funcions. A aquest efecte, les ordenances municipals han de regular el règim de col·laboració per a l'exercici de les funcions de verificació i control, i també l'aprovació del sistema d'habilitació (art. 183.3.bis LUC, afegit per la Llei 5/2020, del 29 d'abril).

Es dedueix de la lectura de l'art. 188.3.bis de la LUC que aquest informe d'idoneïtat "es pot encomanar" a una entitat externa (col·legi professional o entitat col·laboradora), encàrrec que suposa l'existència d'un procediment que ha de finalitzar amb un conveni que el formalitzi ¹⁰.

Però, evidentment, també podrà contemplar-se l'existència d'un o diferents informes interns previs que l'ordenança municipal podrà considerar com a necessaris per a la presentació de sol·licitud de llicències o comunicacions prèvies; algunes ordenances municipals

⁹ Per aquestes característiques d'encàrrec de l'informe a un ens col·legial o a una entitat col·laboradora externa està prenent fortuna per referir-se a ells la denominació de "visat de qualitat".

¹⁰ En Per exemple, les ordenances municipals de Barcelona contempnen la necessitat per a la tramitació d'algunes llicències de determinats informes d'idoneïtat, i l'Ajuntament de la ciutat ha homologat per fer aquests informes a determinades entitats o col·legis professionals (col·legi d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers d'Edificació de Barcelona; Col·legi d'Arquitectes de Catalunya; Col·legi d'Enginyers Industrials; Col·legi d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona; Addient; Aucatel; Dekra; Bureau Veritas; Inspección y Testing; i ATISAE.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

contemplen en aquest sentit la necessitat d'acompanyar a les sol·licituds o comunicats un document intern que anomenen "informe/s urbanístic/s previ/s" o altre denominació similar ¹¹; aquests documents previs, que en el seu cas caldrà acompanyar a la sol·licitud de llicència o comunicat previ, no té la consideració de certificat d'aprofitament urbanístic, per la qual cosa no té efectes immunitzants en cap cas contra acords de suspensions potestatives ¹².

Evidentment, les ordenances municipals podran contemplar que la presentació de determinades llicències exigeixin aportar amb les sol·licituds tant els informes previs com, a la vegada, l'informe d'idoneïtat ¹³.

No regula la LUC, i ha suscitat polèmica, quina és la normativa a aplicar al resoldre les sol·licituds de llicència: si la corresponent al moment de presentar-se la sol·licitud; si la vigent al moment en que venç el termini per dictar resolució expressa (veurem després que és el de dos mesos des de la presentació de la sol·licitud); o si el vigent al moment de resoldre's la petició si es dicta resolució expressa en posterioritat. La jurisprudència es decanta majoritàriament per exigir l'aplicació de la normativa vigent al moment en que es dicta la resolució definitiva, si es dicta dins del termini abans de l'aparició del silenci; o al moment de vèncer el termini per dictar la resolució expressa en altre cas (Sentència del Tribunal Suprem de 06 de febrer de 1998 RJ 1998\861; sentències del TSJ de Balears Sentència núm. 739/2011, d'11 d'octubre JUR 2011\396352; i núm. 435/2016, de 22 de juliol JUR 2016\195374).

b.2.- procediment per a la concessió de llicències d'obres:

¹¹ Per exemple, les ordenances municipals de Barcelona contemplen la necessitat per a la tramitació d'algunes llicències de determinats informes previs:

- Informe Urbanístic Previ: Necessari per a determinades actuacions de Llicències d'obra nova, gran rehabilitació, i reforma amb canvi d'ús.
- Informe Previ de Patrimoni: En el cas de *voler* realitzar determinades obres en un edifici o un entorn protegit patrimonialment. Aquest informe, verifica que les obres que es volen realitzar siguin compatibles amb la protecció de l'edifici o l'entorn.
- Informe Previ d'Habitatge: En el cas de projectes d'obres que comportin que els arrendataris i/o ocupants legals d'un habitatge o edifici no puguin fer-ne ús i tinguin dret a un allotjament provisional i/o de retorn.
- Informe previ de Parcs i Jardins: En cas d'obres en què a la finca o al seu entorn existeixin elements vegetals d'estat arbori afectats per les obres o mitjans auxiliars determinats casos.

¹² Així es considera en sentència del TSJ de Catalunya núm. 640/2020, de 18 de febrer (RJCA 2020\370).

¹³ En concret, les ordenances municipals de Barcelona contemplen que en els cassos que siguin exigibles els dos documents primer s'expediran els informes previs i posteriorment l'informe d'idoneïtat.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

El procediment per a la concessió d'aquestes llicències ve expressament previst als arts 33 a 36 del Decret 64/2014, i als arts 75 ss del ROAS. Les notes fonamentals del procediment són les següents:

- Sol·licitud i documentació: ve regulat a l'art. 75 del ROAS i a l'art. 34 del Decret 64/2014.

- regla d'expedient únic en cassos de diversitat de llicències: aquesta regla ve determinada a l'art. 76 del ROAS, i significa que quan siguin necessàries diferents llicències municipals per a diverses actuacions directament relacionades entre si, s'han de tramitar, si s'escau, en un sol expedient i en règim de finestreta única (si intervenen diferents òrgans en la tramitació, s'indicarà al sol·licitant l'oficina única amb la qual es relacionarà).

- necessitat de simultaneïtat o preexistència de l'autorització d'activitat per aquelles obres que es pretenen per un ús determinat: aquesta regla ve determinada per l'art. 77 del ROAS, que determina que en cap cas no s'ha d'atorgar la llicència d'obres sense la concessió prèvia o simultània de la referent a l'activitat. Si la llicència d'obres es demana sense especificar les activitats a què es destinarà, caldrà preveure els elements d'infraestructura comuns tenint en compte les activitats permeses en la categoria i intensitat màximes (art. 78 ROAS).

- la tramitació d'aquests expedients ve regulada als arts 79 i 80 del ROAS, de la qual regulació destaquem:

- Presentada la sol·licitud, acompanyada de la documentació exigible, es demanaran els informes preceptius o facultatius (interns o externs).
- Els informes s'hauran d'emetre amb antelació com a mínim de 10 dies a aquell en que venci el termini de resolució.
- Cas d'apreciar-se defectes de caràcter esmenable, es requerirà l'esmena dels mateixos, suspenent-se entre tant el termini per dictar resolució.

- La resolució d'aquestes sol·licituds ve regulada a l'art. 188.3 de la LUC i a l'art. 81 del ROAS. De la resolució en destaquem les següents característiques:

- en el supòsit de ser denegatòria, haurà de ser motivada (art. 188.3 LUC). Aquesta previsió és una especificació o concreció del règim general de motivació dels actes administratius (art. 35.1.a de la Llei 39/2015: obligació de motivar els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims).

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- El termini per a dictar la corresponent resolució és de dos mesos (Art. 81 ROAS) ¹⁴; termini el qual es pot suspendre pels motius legalment contemplats a la normativa de procediment comú (art. 22 de la Llei 39/2015), entre els quals cal destacar els supòsits en què per atorgar la llicència es demanin informes o aprovacions a altres organismes, o bé quan per defectes de la documentació presentada l'administració demana complements o esmenes.

La pràctica demostra que en la immensa majoria de cassos la resolució expressa de concessió o denegació de llicències es produeix passat el termini ¹⁵; cosa la qual obliga a l'aplicació d'allò previst a l'art. 24.3 de la Llei 39/2015 (la resolució expressa ha de ser íntegrament confirmatòria del silenci si és positiu; sense existir vinculació al silenci en cas que sigui negatiu); aplicació molt mediatitzada per les regles sobre el caràcter reglat de les llicències i sobre el sentit sempre negatiu del silenci contra legem.

- La regla tradicional en matèria de llicències urbanístiques ha estat que la manca de resolució expressa en el termini legalment establert donarà lloc amb caràcter general al silenci administratiu positiu (en aquest sentit, art. 188.2 LUC, art. 24 de la Llei 39/2015; art. 75 ss ROAS). Tenint en compte que l'efecte positiu resta condicionat al compliment de la normativa (art. 11.3 LSEst 2015; i arts. 5.2 i 188.2.e de la LUC). És a dir, el silenci administratiu positiu no produirà efectes quan sigui «contra legem», com ha afirmat la STS de 17-11-2003 (RJ 2004/27).

- La nova redacció que la Llei 2/2021 ha donat a l'art. 188.2 de la LUC contempla determinades excepcions en què el silenci tindrà efectes negatius; són els següents:

- a) Els moviments de terra i les esplanacions dels terrenys en sòl no urbanitzable.
- b) Les obres de construcció, d'edificació i d'instal·lació de nova planta en sòl no urbanitzable o, en qualsevol classe de sòl, si són obres d'edificació de nova planta que, d'acord amb

¹⁴ El Roas contemplava el termini d'un mes per a l'atorgament de llicències d'obres que no requerien de presentació de projecte; això no obstant. La redacció donada a l'art. 187.bis.a de la LUC per la Llei 16/2015, ha contemplat que les obres que no requereixen de projecte previ se sotmeten a règim d'intervenció de comunicació prèvia.

¹⁵ En un estudi del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya sobre 39 municipis ("Enquesta sobre el servei de llicències dels Ajuntaments de Catalunya", sobre enquestes realitzades entre 13 de maig i 2 de juny de 2021) resulta que l'Ajuntament que més temps consumeix per la resolució d'expedients d'atorgament de llicències és el de Sant Cugat del Vallès (12,8 mesos); el que menys, Olot (2,9 mesos); l'Ajuntament de Barcelona figura en 17è lloc (8,2 mesos). La mitjana entre tots els municipis analitzats és de 7,4 mesos.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

la legislació sobre ordenació de l'edificació, requereixen l'elaboració d'un projecte tècnic.

c) La instal·lació provisional o permanent de cases prefabricades o instal·lacions similars en sòl no urbanitzable.

d) La tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que es derivi de la legislació de protecció del domini públic.

D'aquestes excepcions en que el silenci serà negatiu destaca per la seva transcendència la que contempla l'apartat b, que fa referència a tota obra de nova planta que requereixi projecte tècnic (que cal posar en relació amb l'art. 187.1.c de la LUC; que abans hem comentat); una interpretació expansiva d'aquesta excepció implicarà l'extensió a una extensa varietat de cassos, tota vegada que les obres de nova planta i d'intervenció en edificis existents que no requereixin de projecte es sotmeten a règim de comunicació prèvia ¹⁶.

16

Amb anterioritat a la redacció donada a l'art. 188.2 de la LUC per la Llei catalana 2/2021 podria discutir-se si els preceptes estatals que contemplaven cassos de silenci negatiu en llicències urbanístiques eren ajustats a l'ordre constitucional de distribució de competències. Amb la nova redacció, aquests problemes competencials s'evaporen, ja que cal predicar que la norma autonòmica contempla tots els cassos de llicències urbanístiques subjectes a règim de silenci negatiu.

Això no obstant, els preceptes de l'ordenament estatal que configuraven llicències urbanístiques sotmeses a règim de silenci negatiu van ser, en primer lloc, l'art. 9.8 del Text Refós de la Llei de Sol de 2008 (Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny), precepte que pràcticament ve reproduït a l'art. 23 del Reial Decret Llei 8/2011, d'1 de juliol, de 1 de juliol; i es reitera, també pràcticament idèntic, a l'actual art. 11.4 de la LSEst2015; aquest precepte estableix que:

“serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.”

De la lectura del precepte estatal en destaca que els supòsits que contemplen els apartats a i b són més amples que els corresponents apartats anàlogues de la norma autonòmica.

Això no obstant, som del parer de que aquesta major extensió dels cassos que contempla la normativa estatal no resisteix una anàlisi constitucional (salvat llicències en sòl rural que no siguin estrictament d'ús urbanístic). Perquè la STC 29/2015, de 19 de febrer, va considerar que el Decret Llei de 2011 era inconstitucional per no existir demostració suficient per a l'apreciació del supòsit habilitant de la extraordinària i urgent

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

necessitat requerit per l'art. 86.1 CE; i perquè la STC 143/2017, de 14 de desembre, va declarar parcialment inconstitucional l'art. 9.8 del TR de 2008; doctrina aquesta la qual, pel contingut pràcticament idèntic, cal traslladar en la interpretació de l'art. 11.4 de la LSEst 2015; aquesta sentència considera que si la regulació estatal s'empara en una competència pròpia (com és el cas de la competència en matèria de medi ambient, requisits bàsics de l'edificació per garantir la seguretat de les persones, i el benestar de la societat), especialment quan fa referència a sòls rurals en que no resulti permesa la seva transformació, serà admissible constitucionalment la regulació del silenci negatiu en norma estatal; però, altrament, la normativa de l'estat envaeix la competència autonòmica. Malgrat que la STC que comentem no ajuda a simplificar la qüestió, podríem afirmar que existeix una tendència a que les llicències urbanístiques (que tenen en compte la transformació del sòl) resten vedades a la regulació de la normativa autonòmica; i en canvi, les llicències sobre sòl en situació bàsica rural, que no siguin objecte de transformació a través d'actuacions urbanístiques regulars, existeix títol competencial perquè l'estat pugui abordar la seva regulació, i operarà en matèria de llicències el silenci negatiu de l'art. 11.4 de la LSEst 2015.

Als efectes de completar aquesta regla que deduïm nosaltres en interpretació laxa, millor serà acudir als raonaments literals del FJ 23 de la sentència del TC 143/2017:

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, Los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción –en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos–; y, por otra parte, La parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de Los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, La exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de La Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

*El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, La Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando*

- Un cop atorgada la llicència, són admissibles determinades modificacions introduïdes en moment posterior a l'atorgament, bé al formular-se el projecte executiu, bé durant l'execució material de les obres; aquestes modificacions es subjecten a règim diferent segons els cassos (art. 35 Decret 164/2014):
 - o Quan les modificacions no requereixin de llicència per aplicació de la LOE, o quan no comportin una alteració substancial del projecte autoritzat i que s'efectuï la comunicació prèvia corresponent (que necessàriament es tramitarà per a la primera ocupació), es podran executar directament amb comunicació prèvia (art. 35 i 76 Decret 64/2014).
 - o Quan comportin alguna modificació substancial (entenent-se per tals les que afectin a fonaments o elements estructurals, al volum o a les superfícies construïdes, a l'ús urbanístic, al nombre d'habitatges, establiments o altres elements susceptibles d'aprofitament privatiu independent, o als elements objecte de protecció), requeriran tramitar modificació de llicència.

c. caducitat de les llicències

Las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por otra parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público tiene su encaje en la competencia estatal de procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE.

c.1.- Caducitat de les l·licències urbanístiques:

Les l·licències urbanístiques extingeixen la seva eficàcia per transcurs del termini d'iniciar-les sense haver-se iniciat; o del termini per finalitzar-les sense haver-les finalitzat; salvada la possibilitat de la pròrroga dels terminis per a l'inici o per a la finalització.

c.1.1. Supòsit: incompliment del termini d'inici o execució d'obres: art. 189 LUC; arts. 37 i 38 Decret 64/2014

Les obres autoritzades en virtut de l·licència urbanística se subjectaran a dos terminis: un per iniciar-les, i un altre per finalitzar-les.

Els dos terminis esmentats seran fixats expressament en la l·licència o, subsidiàriament, seran d'un any (per iniciar-les) i tres anys (per finalitzar-les). Ambdós terminis es computen a partir de l'endemà de la notificació de la l·licència atorgada. I a la mateixa l·licència cal fer advertiment exprés de la caducitat corresponent si fineixen els terminis sense haver començat o, en el seu cas, finalitzat, les obres corresponents.

c.1.2. Pròrroga

La normativa urbanística té una regulació de pròrrogues ordinàries; i afegeix a més un sistema de pròrrogues extraordinàries.

c.1.2.1.- Pròrrogues ordinàries: L'articulat de la LUC (art. 189.4, desenvolupat per l'art. 37.1 del Decret 64/2014) contempla el dret a la pròrroga dels terminis d'inici o finalització de les obres, que se subjecta als següents passos:

- sol·licitud prèvia a esgotar-se el termini a prorrogar per la persona titular de la l·licència; si es presenta aquesta sol·licitud dins de termini existeix el dret a l'obtenció de la pròrroga.

- la pròrroga s'entendrà concedida per la meitat del termini del termini inicial; com que existeix dret subjectiu a la pròrroga, es considera que aquesta opera ope legis per la simple sol·licitud dins de termini; amb dues precisions:

- La pròrroga compta a partir del venciment del termini (no pas a partir de la sol·licitud de pròrroga).
- La l·licència prorrogada no resultarà afectada per les modificacions de planejament posteriors; ni pels acords de suspensió de l·licència que s'adoptin posteriorment (ni potestatus ni preceptius).

c.1.2.2.- Pròrrogues extraordinàries (que inclou la possibilitat de rehabilitar llicències caducades):

La DT 1ª de la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, en la redacció donada pel Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, configura el dret a la pròrroga, i fins i tot a la rehabilitació, de les llicències atorgades a partir de l'1 de gener de 2008, sempre que les obres s'haguessin iniciat, i no haguessin finalitzat per causa de la crisi econòmica; aquesta pròrroga o rehabilitació es subjectarà al següent règim:

- Haurà de demanar-se abans de 31 de desembre de 2020; i el termini per a finalitzar les obres serà fins 31 de desembre de 2022. Si no es presenta la sol·licitud abans del primer termini, i si no s'acaben les obres abans del segon, els titulars de la llicència vindran obligats a enderrocar l'edifici inacabat, en el termini màxim d'un any des que finalitzi el termini corresponent, amb l'advertiment que, si no ho fan, es pot executar forçosament per l'administració que va atorgar la llicència; això sens perjudici de la possibilitat d'obtenir nova llicència sobre un projecte rectificat que incorpori els ajustos necessaris perquè esdevinguin autoritzables les obres d'acord amb la normativa tècnica i urbanística aplicable.
- Es respectarà la normativa urbanística i el codi tècnic vigent al moment de demanar-se la pròrroga o rehabilitació; però tenint en compte que:
 - o Respecte del codi tècnic, si s'ha iniciat l'estructura i l'adaptació al codi tècnic actual resulta econòmicament inviable, s'aplicarà la normativa vigent al moment d'atorgar-se la llicència inicial.
 - o Respecte la normativa urbanística, en tot cas serà d'aplicació la vigent al moment de demanar la pròrroga o rehabilitació. Per tant, si el planejament ha estat objecte de modificació, les obres hauran d'adaptar-se necessàriament al nou planejament, amb la corresponent sol·licitud de nova llicència o de modificació de l'existent.

Per tant, noti's la gran diferència d'aquesta pròrroga extraordinària (que pràcticament ve a ser una nova llicència amb especialitats respecte del codi tècnic segons el grau d'execució de l'estructura) i la pròrroga ordinària (que sempre se sotmet a la normativa vigent al moment de concessió de la llicència inicial).

c.2. Declaració de caducitat

Una vegada s'excedeixi el termini de caducitat, l'òrgan competent haurà de declarar-la, bé d'ofici o bé a instància de part, a través dels següents tràmits (art. 189.5 LUC i art. 38 Decret 64/2015):

- acord d'incoació de l'expedient de caducitat.
- Malgrat la normativa no ho reguli expressament, és de suposar que existiran informes tècnics i jurídics
- audiència al titular de la llicència sobre la caducitat de la llicència i arxivament de les actuacions; la raó segons la jurisprudència d'aquest tràmit és per tal que el titular de la llicència pugui posar de manifest les raons de la inactivitat, ja que si la inactivitat està justificada en circumstàncies objectives o de força major, i això s'acredita degudament, no es podrà declarar la caducitat (Sentència Tribunal Superior de Justícia de Canàries núm. 263/2018, de 28 de octubre JUR 2014/119267).
- declaració de caducitat.

Pot sotmetre's a discussió si la declaració expressa de caducitat té efectes constitutius o no; dit d'altra manera, si es poden executar amb normalitat les obres malgrat la llicència hagi caducat pel transcurs dels terminis mentre l'administració no declari la caducitat formalment. Qüestió que podria respondre's de tres maneres diferents:

- i. entendre que la declaració de caducitat és constitutiva i per tant no existeix fins que l'Administració formalment i expressa no la declara. Aquesta tesi se sustenta, per exemple, a la sentència del TSJ de Catalunya Sentència núm. 173/2005, d'1 de març (JUR 2005\120383), tot afirmant que *“La caducidad de licencias exige... de una declaración formal al respecto no siendo suficiente para producirse con el mero transcurso de los plazos fijados en ellas”*; en el mateix sentit, sentència del mateix TSJ núm. 301/2013, de 19 d'abril (JUR 2014\683); i en moltes altres sota l'aplicació de normativa autonòmica d'altres comunitats; com per exemple, en la sentència del TSJ del País Basc núm. 1107/1999, de 30 de novembre (RJCA 1999\4099) que adverteix de la necessitat d'interpretar amb cautela la institució de la caducitat, sent precís valorar les circumstàncies de cada cas i l'anàlisi de la causa de la inactivitat del titular de la llicència ja que, perquè operi la caducitat, caldrà apreciar un clar propòsit d'abandonar o desistir de l'edificació. O, en el mateix sentit, la sentència del TSJ de Múrcia núm. 348/2018, de 10 maig (JUR 2018\186584).
- ii. entendre, al contrari, que la caducitat opera ope legis, i per tant operada la caducitat pel compliment del termini, no es poden continuar

ni acabar les obres sense l'obtenció d'una nova llicència. Sembla que aquesta opinió vingui afavorida per la literalitat de l'art. 38.2 del Decret 64/2014, que disposa que "la manca de declaració de caducitat de la llicència urbanística no faculta les persones que intervenen en el procés d'execució de les obres per iniciar-les o prosseguir-les més enllà dels terminis habilitats per la llicència ni, en conseqüència, les eximeix de les responsabilitats administratives que es puguin derivar de l'execució d'obres realitzades fora dels terminis esmentats".

- iii. o entendre, en intent d'apuntar-se a una opinió eclèctica, que la caducitat opera de forma automàtica només en els cassos en que la llicència contenia expressament la referència al termini i, a més, efectuava també expressament l'advertiment de la caducitat en cas de complir-se sense que s'haguessin iniciat o, en el seu cas, finalitzat, les obres autoritzades. A aquesta tesi sembla apuntar-se la sentència del TSJ de Catalunya núm. 118/2000, d'11 de febrer (RJCA 2000\1713).

Al nostre entendre, per decidir-nos a quina de les interpretacions ens afegim, hem de fer primer una referència expressa a la normativa que avui fora d'aplicació; a saber: l'art. 95 de la Llei 39/2015 (amb el precedent de l'art. 92 de la Llei 39/1992; preceptes els quals tradicionalment han sigut interpretats conforme a la primera línia: necessitat de declaració de caducitat perquè operi); l'art. 189.5 de la LUC (que exigeix igualment de forma preceptiva la declaració de caducitat, malgrat que del seu redactat no queda clar si tal resolució tindrà efectes declaratius o constitutius); i l'art. 38.2 del Decret 64/2014 (que sembla apuntar-se a la segona línia interpretativa). Sembla clar, en aquest sentit, que el precepte reglamentari infringeix la jerarquia normativa si s'interpreta de tal manera; i, per tant, som del parer de que la declaració de caducitat té eficàcia constitutiva en qualsevol cas.

En contra, per això, existeix abundant jurisprudència que considera que quan s'ha produït materialment la caducitat no és possible ni la pròrroga niu la rehabilitació de la llicència; així per exemple, la sentència del TSJ d'Astúries núm. 504/2020, de 15 d'octubre (JUR 2020\327657) considera que "*no cabe aceptar prórroga de lo que está caducado, como no cabe resucitar lo fenecido*".

1.4. Efectes

Els efectes de la caducitat de la llicència, si més no a partir de que sigui formalment declarada (art. 189.3 LUC), seran la impossibilitat d'iniciar o continuar amb les obres tret que se sol·liciti una nova llicència de conformitat amb la normativa vigent en el moment de la nova sol·licitud.

C.2.- La llicència o autorització ambiental

En general, la normativa aplicable en la obtenció del títol necessari per exercir una activitat amb transcendència mediambiental ve regulat a la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats; llei que ha estat objecte de múltiples reformes parcials, des de l'operada per la Llei 26/2009, de 23 de desembre fins la que s'ha produït recentment per la Llei 2/2021, de 29 de desembre (la majoria d'aquestes modificacions fan referència al llistat d'activitats que figuren en els annexes de la Llei.

Existeix abundant informació electrònica disponible sobre aquest tema ¹⁷.

Del règim jurídic de les llicències o autoritzacions ambientals examinarem els mateixos aspectes: òrgan competent, procediment per al seu atorgament, la caducitat i els seus efectes.

Cal tenir en compte que si s'exerceixen diferents activitats en un mateix centre, s'exigirà una sola llicència o autorització (la corresponent al règim de més incidència ambiental).

Es configuren diferents règims d'intervenció en funció de les diferents categories d'activitats (enumerades en els annexos I, II i III de la Llei 20/2009), segons la major o a la menor incidència ambiental; són els següents:

- Autorització ambiental amb declaració d'impacte ambiental, ordinària o simplificada, (annexos I.1 i I.2) ¹⁸.

¹⁷ Pot consultar-se informació a

https://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/empresa_i_produccio_sostenible/prevencio_i_control_dactivitats/la_llei_de_prevencio_i_control_ambiental_dactivitats/llei_20_2009_pcaa/llei_20_2009/

Igualment pot resultar aclaridor consultar la GUIA DE TRAMITACIÓ D'EXPEDIENTS D'ACTIVITATS I ESTABLIMENTS a la següent adreça URL

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=9a8fd6ea-9f3d-4596-a0af-d58ec7dc1596&groupId=479934

¹⁸ Activitats destacables de l'Annex I.1: activitats cimenteres, de producció o transformació del metall, determinades activitats agropecuàries. Veure annex complert a <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=503653&validity=1794422&traceability=02&language=ca#>

Activitats destacables de l'Annex I.2: perforacions, gestió de residus. Veure annex complert a

<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=503653&validity=1794422&traceability=02&language=ca#>

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- Declaració d'impacte ambiental amb una autorització substantiva (annex I.3) ¹⁹.
- Llicència ambiental amb declaració d'impacte ambiental, si s'escau (annex II) ²⁰
- Comunicació (annex III) ²¹
- Intervenció ambiental d'activitats temporals, mòbils i d'investigació.
- Intervenció ambiental en activitats de competència municipal sectorial.

a. Òrgan competent: Segons la Llei 20/2009, les competències es distribueixen entre Ajuntaments, Consells Comarcals i Comunitat Autònoma, distribuint-se la competència entre les Administracions de forma diferent segons el procediment que es tramiti.

En referència als òrgans autonòmics cal tenir en compte que:

- a nivell d'organització central, la conselleria competent en matèria ambiental és en l'actualitat és a la que correspon la competència de territori ²²; i a més existeix l'anomenada Ponència Ambiental, regulada a l'art. 14 de la llei 20/2009 com un: "òrgan col·legiat adscrit al departament competent en matèria de medi ambient que, amb la participació de tots els sectors ambientals i, si escau, de la dels departaments que es requereixi d'acord amb l'activitat sectorial de què es tracti"; és l'òrgan que "formula la declaració d'impacte ambiental, la decisió prèvia sobre el sotmetiment a una avaluació d'impacte

¹⁹ Activitats destacables de l'Annex I.3: extraccions mineria. Veure annex complet a <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=503653&validity=1794422&traceability=02&language=ca#>

²⁰ Activitats destacables de l'Annex II: algunes de producció energia, extracció sal marina, fabricació armes, fabricació electrodomèstics, fabricació de vehicles a partir de determinada superfície. Veure annex complet a

<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=503653&validity=1794422&traceability=02&language=ca#>

²¹ Activitats destacables de l'Annex III: fabricació teixits; tallers de confecció, calçat, marroquineria i similars; Carnisseries amb obrador; algunes activitats de ramaderia; tallers mecànics; aparcament vehicles de més de 500 m2.

Veure annex complet a

<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=503653&validity=1794422&traceability=02&language=ca#>

²² Segons estructura actual que deriva del Decret 246/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori.

ambiental, i garanteix el caràcter integrat de l'autorització ambiental”.

- A nivell perifèric es creen les Oficines de Gestió Ambiental Unificada (OGAU) ²³.

b. Procediment: El règim procedimental és extraordinàriament complex, i varia en funció del règim d'intervenció aplicable:

- en les activitats subjectes a autorització ambiental (relacionades als Annexos I.1, I.2 de la Llei 20/2009) es separen en dos grups diferents:

- Activitats sotmeses a autorització ambiental amb una declaració d'impacte ambiental (activitats annex I.1 i annex I.2.a)
- Activitats sotmeses a autorització ambiental i a un procés de decisió prèvia sobre la necessitat de sotmetiment a una avaluació d'impacte ambiental (activitats de l'annex I.2.b)

La regulació procedimental de l'autorització ambiental s'escomet als arts 12 ss de la Llei 20/2009. I en destaca, en aquesta regulació processal, allò següent:

- consulta prèvia: en alguns cassos (art. 15bis Llei 20/2009) amb caràcter previ a la sol·licitud de l'autorització ambiental cal formular una consulta prèvia a l'Administració respecte al fet de sotmetre-les a una avaluació d'impacte ambiental. Si la consulta es respon de forma positiva, se seguirà el procediment d'avaluació d'impacte ambiental.
- sol·licitud d'autorització ambiental:
 - es dirigeix a l'Oficina de Gestió Ambiental Unificada (OGAU) ²⁴. Són òrgans perifèrics de la Ponència Ambiental (art. 15 Llei 20/2009).
 - Va acompanyada dels següents documents: projecte bàsic, Estudi d'impacte ambiental del projecte, documentació sobre accidents greus, informe urbanístic de l'Ajuntament (que acrediti la compatibilitat de l'activitat amb el planejament), característiques del sòl, designació de responsable tècnic d'execució del projecte
- Instrucció del procediment: que es realitza per l'OGAU, i durant la qual en procedeix a la verificació formal de la documentació presentada; l'anàlisi de la suficiència i la idoneïtat del projecte

²³ Veure informació sobre les OGAUs a http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=6286

²⁴ Veure informació sobre les OGAUs a http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=6286

i de l'estudi d'impacte ambiental i de la resta de documentació que ha d'acompanyar la sol·licitud; la informació pública i informes preceptius.; la declaració d'impacte ambiental; proposta de resolució provisional; tràmit d'audiència; i proposta de resolució.

- resolució del procediment: al final es dicta la resolució que procedeixi, que es notifica als interessats. La declaració d'impacte ambiental i la resolució de l'autorització ambiental de les activitats de l'annex I.1., a més, són objecte de publicació. La resolució s'ha d'emetre en el termini màxim de vuit mesos; de no existir resolució expressa en l'esmentat termini, el sol·licitant podrà entendre desestimada la seva petició per silenci (art. 28.5 Llei 20/2009)

- En les activitats subjectes a declaració d'impacte ambiental amb una autorització substantiva (activitats annex I.3) el procediment serà el següent (arts. 31 ss de la Llei 20/2009):

- requeriment d'informació per a l'avaluació ambiental: és un tràmit potestatiu en que qui pretengui fer l'activitat pot requerir a la Ponència Ambiental que es pronunciï sobre el contingut mínim de l'estudi d'impacte ambiental, i sobre l'amplitud i el nivell de detall que ha de tenir, i de la informació bàsica necessària per dur-ne a terme l'avaluació ambiental.
- sol·licitud de declaració d'impacte ambiental amb autorització administrativa (es dirigeix també a l'Oficina de Gestió Ambiental Unificada (OGAU).
- Instrucció:
 - Informació pública durant 30 dies
 - S'eleva l'expedient amb les al·legacions presentades a la Ponència Ambiental ²⁵
- resolució del procediment de declaració d'impacte ambiental: al final es dicta la resolució que procedeixi per la Ponència Ambiental; la resolució correspon al Govern en cas de discrepàncies entre l'òrgan del departament competent per raó de la matèria i la Ponència Ambiental, sobre la conveniència, a efectes ambientals, d'executar un projecte o sobre el contingut de les condicions establertes en la declaració d'impacte ambiental. No es preveu formalment termini de silenci; creiem que és d'aplicació el mateix termini i sentit negatiu per al silenci que l'establert anteriorment per les activitats de l'annex I.1 i I.2.

²⁵ La Ponència ambiental és un òrgan regulat a l'art. 14 de la llei 20/2009: “ és l'òrgan col·legiat adscrit al departament competent en matèria de medi ambient que, amb la participació de tots els sectors ambientals i, si escau, de la dels departaments que es requereixi d'acord amb l'activitat sectorial de què es tracti”; és l'òrgan que “formula la declaració d'impacte ambiental, la decisió prèvia sobre el sotmetiment a una avaluació d'impacte ambiental, i garanteix el caràcter integrat de l'autorització ambiental”.

- en les activitats sotmeses a llicència ambiental amb declaració d'impacte ambiental, si s'escau (les relacionades als Annexos II) el procediment serà el següent (arts. 33 ss de la Llei 20/2009):

- Cal formular una consulta prèvia respecte al fet de sotmetre-les a una avaluació d'impacte ambiental (aquesta consulta és preceptiva en totes les activitats de l'Annex II; i també en aquelles de l'Annex III que se situïn sobre espais protegits) (art. 33 Llei 20/2009). Si es determina que cal sotmetre l'expedient a declaració d'impacte ambiental, es tramitarà primer aquesta declaració, que seguirà els següents passos (art. 34):
 - Es presenta la sol·licitud a l'Ajuntament, acompanyant l'estudi d'impacte ambiental.
 - Instrucció: informació pública durant 30 dies i tramesa de l'expedient a l'OGAU
 - Declaració d'Impacte ambiental formulat per la Ponència Ambiental en el termini màxim de 3 mesos, que es comunica a l'Ajuntament.
- Feta, en el seu cas, la consulta prèvia i aprovada, també en el seu cas, la declaració d'impacte ambiental, es tramitarà el procediment per a la concessió de llicència; del qual procediment end estaca allò següent (arts. 37 ss):
 - Presentació de la sol·licitud: es presenta a l'Ajuntament, junt amb el Projecte bàsic amb estudi ambiental. Amb anterioritat a la presentació e la sol·licitud es pot sol·licitar l'informe urbanístic de l'ajuntament del terme municipal on s'ha d'ubicar l'activitat, acreditatiu de la compatibilitat de l'activitat.
 - Instrucció:
 - Es verifica la documentació presentada: pel tècnic ambiental municipal (obligatori en municipis de més de 50.000 habitants i potestatiu en municipis de menys però més de 20.000; els de menys de 20.000 habitants poden disposar d'òrgan tècnic ambiental si existeix habilitació de la Ponència Ambiental) o comarcal (si no existeix el municipal).
 - Informació pública i veïnal: realitzada la verificació, s'obre un període d'informació pública per a un termini de trenta dies i, simultàniament, s'ha de sotmetre a informació veïnal en un termini de deu dies.
 - Informes: existeixen una sèrie d'informes preceptius (arts 42 a 44 Llei 20/2009) que s'han d'emetre en el termini màxim de trenta dies, i tenen caràcter vinculant si són desfavorables o imposen condicions. Transcorregut el termini establert sense que s'hagin

tramès, es pot continuar el procediment (si es reben els informes posteriorment, però abans de la resolució, hauran de ser objecte de consideració en la mateixa)

- Proposta de resolució (art. 45 Llei 20/2009): l'òrgan tècnic ambiental municipal o comarcal emet l'informe integrat i l'òrgan competent municipal elabora la proposta de resolució provisional.
- Audiència (art. 46 Llei 20/2009) en el termini de 15 dies.
- Resolució: la dicta l'Ajuntament, en el termini màxim de 6 mesos; cas contrari, existeix règim de silenci negatiu (art. 48 Llei 20/2009).
- Notificació, comunicació i publicació (art. 50 Llei 20/2009): la resolució final
 - es notifica la resolució al sol·licitant
 - es comunica a l'òrgan ambiental del Consell Comarcal (si ha formulat la proposta de resolució) i als òrgans del departament competent en matèria de medi ambient que han emès els informes preceptius
 - Es publica en una base de dades de llicències ambientals d'activitats accessible telemàticament

Com a excepció, les activitats de l'Annex II que en realitzin en equipaments i serveis de titularitat municipal no estan sotmeses al règim de llicència ambiental. L'avaluació ambiental de l'equipament o l'activitat es realitzarà per l'òrgan tècnic (municipal o comarcal) s'integra en la tramitació del projecte corresponent. En la resolució d'aprovació del projecte s'hi ha d'incorporar les determinacions fixades en l'avaluació ambiental (art. 57 Llei 20/2009).

- en les activitats subjectes a règim de comunicació (les relacionades als Annexos III; els ajuntaments poden ampliar amb algunes activitats de l'Annex II) es configura un règim similar a la comunicació que regula la normativa urbanística general per a certs actes urbanístics a la LUC. Les característiques més destacables són les següents (arts. 51 ss Llei 20/2009):

- La comunicació es realitzarà un cop finalitzades les obres i les instal·lacions necessàries (les quals hauran de comptar també amb el corresponent títol habilitant que sigui necessari en el seu cas: llicència urbanística o comunicació prèvia; i la resta de llicències sectorials necessàries, en el seu cas).
- Un cop efectuada la comunicació, l'exercici de l'activitat es pot iniciar sota l'exclusiva responsabilitat de les persones titulars i tècniques que hagin lliurat les certificacions.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- Existeix un règim especial d'intervenció ambiental d'activitats temporals, mòbils i d'investigació (arts. 54 i 55).

- I, finalment, existeix un règim especial d'intervenció ambiental en activitats recreatives i altres activitats de competència municipal sectorial (art. 56).

c. Caducitat: Segons l'art. 61 de la Llei 20/2009, les llicències i autoritzacions ambientals caduquen als quatre anys per iniciar l'activitat, a partir de la concessió de l'autorització o la llicència ambiental (amb dret a pròrroga, justificant els motius). Abans de que fineixi aquest termini en algunes ocasions (les llicències per activitats de l'Annex I.1) la titular ha de presentar una declaració responsable d'inici d'activitat; i en els altres casos cal sotmetre l'activitat a un control ambiental inicial. Aquest control ambiental inicial es regula a l'art. 69 de la Llei 20/2009, que significa la instauració d'un període de posada en marxa de l'activitat en el qual l'entitat col·laboradora de l'Administració ambiental ha d'emetre l'acta de control inicial que habilita la persona titular per a exercir l'activitat; seguidament s'aixeca l'acta de control ambiental inicial (art. 70 Llei 20/2009).

e. efectes: La llicència o autorització ambiental (un cop feta la declaració responsable d'inici o el control ambiental inicial) habilita al titular a l'exercici de l'activitat; i són transmissibles amb la comunicació en què s'acrediti subrogar els titulars nous en els drets i els deures derivats de l'autorització o la llicència ambientals (art. 64 Llei 20/2009).

Això no obstant, determinades llicències ambientals s'han de sotmetre a revisió (art. 62 Llei 20/2009):

- Les llicències per activitats de l'Annex I.1 s'han de sotmetre a revisió en funció que s'apreciïn millors tècniques disponibles que permetin una reducció significativa de les emissions.
- Les llicències per activitats de l'Annex I.2 s'han de sotmetre a revisió cada 12 anys
- Les llicències per activitats de l'Annex II s'han de sotmetre a revisió en funció d'allò que determini la legislació sectorial en matèria d'aigua, aire o residus.
- A més, totes les llicències i autoritzacions ambientals s'han de sotmetre a revisió si es donen qualsevol de les circumstàncies que contempla l'art. 62.4 de la Llei 20/2009 ²⁶.

²⁶ Son les següents: a) Si la contaminació produïda per l'activitat fa convenient revisar els valors límit d'emissió fixats en l'autorització o la llicència, o incloure'n de nous. b) Si hi ha una variació important del medi receptor respecte de les condicions que presentava en el moment que es va atorgar l'autorització o la llicència. c) Si l'aparició

D.- CASSOS ESPECIALS D'INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LLICÈNCIA:

Tractarem com a cassos especials alguns supòsits concrets: les llicències de parcel·lació, la divisió en propietat horitzontal, i la llicència d'obres simultània a l'execució de les obres d'urbanització.

1. Parcel·lacions urbanístiques: Les parcel·lacions urbanístiques se sotmeten a règim d'intervenció de llicència prèvia (art. 187.1.b LUC).

1.1. Concepte de parcel·lació urbanística: L'art. 22 del Decret 64/2014 defineix el concepte de parcel·lacions urbanístiques com totes les divisions o segregacions de terrenys (o altres operacions similars que més endavant veurem) quan, amb independència de la classe de sòl en què es pretenguin realitzar, tinguin per finalitat dur a terme o facilitar els actes d'utilització propis del sòl urbà i la implantació d'obres pròpies d'aquest sòl.

El concepte es defineix, doncs, es defineix per la concurrència de dos elements: un d'objectiu analitzant el contingut material de l'acte (fracciona una propietat); i l'altre analitza la finalitat o destí que es pretén (amb una finalitat urbanística).

Objectivament, parcel·lar és fraccionar la propietat d'una finca; cosa la qual es produeix en els següents cassos (art. 191.1 LUC; art. 24.2 D 64/2014):

- o les divisions simultànies o segregacions successives de terrenys en dos o més lots; és el cas típic; però no l'únic, com seguidament veurem.
- o operacions que suposin l'alienació o arrendament de parts indivisibles de finca amb la incorporació del dret d'utilització exclusiva de parts concretes de terrenys, malgrat no existeixi divisió o segregació de la finca.
- o constitució d'associacions o societats en les quals la condició de membre o tinença de participació o acció incorpori el dret d'utilització exclusiva de parts concretes dels terrenys.
- o constitució o modificació del règim de propietat horitzontal per parcel·les; supòsit que tractarem en apartat independent.
- o la nova divisió o segregació de finques resultants després d'una reparcel·lació.

de modificacions importants en les millors tècniques disponibles, validades per la Unió Europea, fa possible reduir significativament les emissions sense imposar costos excessius

d) Si la seguretat de funcionament de l'activitat fa necessari utilitzar altres tècniques.

e) Si així ho exigeix la normativa ambiental aplicable.

I teleològicament, a més, l'acte de fraccionament de la propietat persegueix una "finalitat urbanística", finalitat la qual caldrà analitzar a partir de les característiques físiques dels terrenys afectats, de la seva delimitació per vials existents o de nova creació, de la implantació de serveis urbanístics o de les característiques de les obres descrites en l'operació de divisió. Es presumeix l'existència de parcel·lació urbanística (presumpció iuris tantum) en tot fraccionament de la propietat que es produeixi sense títol administratiu habilitant en cas que aquest sigui preceptiu (art. 24 Decret 64/2015).

Per contra, quan la finalitat que es persegueix amb el fraccionament no és d'aquesta naturalesa, estarem en presència d'una parcel·lació rústica.

1.2.- La parcel·lació urbanística (o rústica) en les diferents classes de sòls:

Es poden contemplar actes de fraccionament de la propietat que constitueixen parcel·lacions urbanístiques (o rústiques) en totes les classes de sòls, tal com contemplen els arts 17 a 21 i 23 del Decret 64/2014; en farem un breu resum del seu règim jurídic:

- en sòls urbans i urbanitzables delimitats, a partir de l'aprovació inicial de l'instrument de gestió corresponent, només seran possible parcel·lacions urbanístiques (amb anterioritat, podran realitzar-se fraccionaments rústics).
- en sòl urbà, a més, per poder realitzar parcel·lacions urbanístiques cal que els lots resultants compleixin els requisits per tenir també la condició de solar o que, si els manca algun requisit, s'agrupin immediatament amb terrenys contigus per constituir nous solars. Si els sòls tenen la condició de solar només en part, es pot segregat el lot que té la condició de solar encara que el lot restant no compleixi requisits urbanístics.
- En sòl inclòs totalment en un àmbit d'actuació urbanística, les parcel·lacions urbanístiques que es realitzin hauran de complir les determinacions del planejament; si el sòl resta inclòs només parcialment en un àmbit d'actuació, es pot fraccionar el lot inclòs dins l'àmbit tot sent admissible que el lot restant no compleixi els requisits urbanístics o rústics.
- en sòl no urbanitzable o urbanitzable, mentre no s'aprovi inicialment l'instrument de gestió corresponent, es poden fer parcel·lacions rústiques (aquelles que donen lloc a lots resultants de superfície igual o superior a la unitat mínima de conreu o forestal, o que, si no assoleixen la superfície mínima exigida, s'agrupin immediatament amb terrenys contigus per constituir finques de superfície igual o superior a la unitat mínima de conreu o forestal corresponent; amb algunes excepcions en que es permet lots de superfície inferiors).

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. L·LICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- en sòl qualificat de sistemes, es permet el fraccionament malgrat el lot restant no reuneixi les característiques de solar o, si s'escau, la seva superfície sigui inferior a la unitat mínima de conreu o forestal.
- En qualsevol cas, sobre sòl no urbanitzable o en sòl urbanitzable no delimitat no podran autoritzar-se en cap cas parcel·lacions urbanístiques (art. 16.2 LSEst 2015 sobre sòl rural; art. 23.1 Decret 64/2014).

1.3.- Fraccionaments de finques que es poden realitzar sense necessitat de títol administratiu individual:

La normativa urbanística contempla dos cassos excepcionals en que es podrà produir el fraccionament de la propietat sense necessitat de cap títol administratiu individual; a saber: les que deriven d'un expedient d'expropiació forçosa o les que venen emparades en un projecte de reparcel·lació aprovat definitivament (arts. 25.1 i 26 Decret 64/2014).

1.4.- Cassos sotmesos a necessitat de títol administratiu habilitant específic: En qualsevol altre cas serà indispensable l'existència d'un títol administratiu específic que habilita a l'acte de fraccionament del sòl; que podrà ser una llicència de parcel·lació o un certificat d'innecessarietat de llicència de parcel·lació.

Serà suficient aquest certificat d'innecessarietat en les parcel·lacions rústiques, sempre que compleixin uns requisits que seguidament veurem; es tracta, doncs, de fraccionaments que no tinguin finalitat urbanística i que, a més, es trobin en un dels dos cassos següents (art. 27 Decret 64/2014):

- Quan la superfície dels lots resultants sigui igual o superior a la unitat mínima de conreu o forestal, segons correspongui, o quan, si no assoleixen la superfície mínima exigida, s'agrupin immediatament amb terrenys contigus per constituir finques de superfície igual o superior a la unitat mínima de conreu o forestal corresponent.
- Quan la superfície d'alguns dels lots resultants sigui inferior a la mínima exigida, amb l'informe favorable previ del departament competent en matèria d'agricultura, d'acord amb la legislació sobre unitats mínimes de conreu.

En els altres cassos (tots els restants), es requerirà de la corresponent llicència de parcel·lació.

1.5.- Procediment

Les llicències de parcel·lació o certificats d'innecessarietat s'han d'expedir en el termini d'un més des de la seva sol·licitud (art. 29.1 Decret 64/2014); i malgrat que el reglament no contempla els efectes de la manca de resolució, caldria aplicar la norma general del silenci positiu de l'art. 25 de la Llei 39/2015 amb el matís destacable i conegut que no pot ser contrari a ordenament urbanístic (art. 11.3 LSEst 2015 i art. 5.2 LUC); així es considera a la sentència del TSJ de Madrid Sentència núm. 783/2019, de 23 de desembre (RJCA 2020\241).

Recordem que a tals efectes la STC 143/2017, de 14 de desembre, ha declarat parcialment inconstitucional el precedent de l'art. 9.8 del Text Refós de la Llei del Sòl de 2008 (reproduït literalment a l'art. 11.4.a de la LSEst 2015) per manca de competència estatal de regulació de règim del silenci en expedients d'estricta naturalesa urbanística, el qual precepte ha de ser interpretat en el sentit del FJ 23è de la dita sentència, que afirma *“La exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas”*.

L'expedició de la llicència o certificat és indispensable als efectes d'autoritzar i inscriure en el Registre els actes corresponents (arts. 78 ss del Reial Decret 1093/1997); si es realitza un acte de fraccionament sense un d'aquests dos documents, es produeixen els següents efectes:

- els Registradors ho comunicaran a l'Ajuntament per a l'adopció de l'acord que sigui pertinent; i si l'Ajuntament no comunica l'obertura del corresponent expedient d'infracció urbanística per parcel·lació il·legal, en practicarà la inscripció definitiva.
- Cas de no ser admissible el fraccionament realitzat, cal anul·lar el títol de fraccionament, per acció administrativa (davant l'Administració urbanística) o per acció civil (entre particulars, davant la jurisdicció civil) ²⁷

2. Constitució d'un règim de propietat horitzontal o d'un complex immobiliari, o la seva modificació

L'ordenament jurídic subjecta expressament a llicència determinades operacions referents a la constitució o modificació de règims de propietat horitzontal (art. 187.1. apartats f i k LUC; art. 10.3 Llei Propietat Horitzontal; art. 26.6 LSEst 2015); són els següents:

²⁷ Veure un tractament extens del tema, tant en accions administratives com civils, a “Los actos de parcelación contrarios a la normativa” MARÍA ELENA SÁNCHEZ JORDÁN; <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2524732.pdf>

- la constitució o modificació d'un règim de propietat horitzontal, simple o complexa
- La formalització d'operacions jurídiques que, sense constituir o modificar un règim de propietat horitzontal, simple o complexa, comporten un increment del nombre d'habitatges, establiments o altres elements susceptibles d'aprofitament privatiu independent respecte dels autoritzats en una llicència urbanística anterior

Per tant, a sensu contrari, si i la llicència d'obres conté el nombre de departaments individuals susceptibles d'aprofitament privatiu, no s'exigirà llicència addicional.

El procediment per a l'atorgament d'aquestes llicències ve regulat a l'art. 30 ss del Decret 64/2014; que contempla que la llicència ha de precisar el número d'elements susceptibles d'aprofitament independent, excepció feta de places d'aparcament i trasters en els quals cassos es farà referència al número màxim només quan el planejament o les ordenances en regulen el seu número o dimensions. La documentació a presentar per a la sol·licitud d'aquestes llicències es contempla a l'art. 31, i en cas que no es resolguin en el termini d'un mes s'entendrà atorgada per silenci positiu (art. 32.1 Decret 64/2014).

Per la normativa catalana (tant urbanística com civil) la propietat horitzontal pot ser simple (quan un edifici en divideix en habitatges, locals i espais físics que poden ésser objecte de propietat separada i que tenen independència funcional perquè disposen d'accés directe o indirecte a la via pública: arts 553.33 a 553.47 del Codi Civil de Catalunya) o complexa (implica la coexistència de subcomunitats integrades en un immoble o en un conjunt immobiliari format per diverses escales o portals o per una pluralitat d'edificis independents i separats que es connecten entre ells i comparteixen zones enjardinades i d'esbarjo, piscines o altres elements comuns semblants: art. 553.48 a 553.52). La regulació en la normativa estatal és similar (art. 24 de la Llei de Propietat Horitzontal, que regula el complex immobiliari privat)

La propietat horitzontal complexa pot constituir un complex privat quan la totalitat dels elements privatis resultants són de propietat privada; o un complex urbanístic, quan els instruments d'ordenació urbanística destinin superfícies superposades, en la rasant i el subsòl o el vol, a l'edificació o ús privat i al domini públic; en el qual cas aquestes finques (les privades i les públiques) seran objecte de propietat privativa del seu titular formant elements d'aprofitament independent (art. 26.5 LSEst 2015) ²⁸.

²⁸ Conté interessant tractament del complex immobiliari urbanístic la Resolució de la Direcció General dels Registres de data 21 gener 2014 (BOE 13/2/2014

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

Doncs be, cal autorització administrativa en forma de llicència per poder constituir un règim de propietat horitzontal, simple o complexa, o per incrementar els elements susceptibles d'aprofitament independent per sobre del número que estigui contemplat en la corresponent llicència d'obres (excepció feta com s'ha dit respecte de places d'aparcament i trasters si la normativa urbanística o ordenances no en regulen número ni dimensions).

Esquema sobre complex immobiliari i propietat horitzontal:

Complex immobiliari	<ul style="list-style-type: none"> . pluralitat immobles connectats entre sí amb elements o serveis comuns, o amb règim de limitacions i deures, amb vocació de permanència de múltiples titulars . les parcel·les o edificis independents participen en copropietat indivisible dels elements comuns (vials, instal·lacions o serveis) . pot existir complex immobiliari sobre una única finca registral; o sobre varies 	Complex privat	Art. 24 LPH . règim d'organització unitària de la propietat
		Complex urbanístic	26.5 LS qualificació tridimensional de parts del vol d'aprofitament privatiu i parts del vol a domini públic.
Propietat horitzontal	<ul style="list-style-type: none"> . Sempre hi han varies finques registrals. . hi ha unitat física i funcional de forma que com a mínim el sòl i el vol són elements comuns 		

3. Simultaneïtat obres d'urbanització i d'edificació.

Els arts. 39 ss del Decret 64/2014 regula el règim aplicable a aquelles llicències d'edificació que siguin sol·licitades quan encara no han finalitzat les obres d'urbanització (i per tant, els terrenys no han adquirit la condició de solar, la qual adquiriran quan l'obra d'urbanització finalitzi). Aquestes llicències d'edificació s'atorgaran condicionades a l'execució simultània de la urbanització.

Si els terrenys estan dins d'un polígon d'actuació urbanística, només es pot atorgar llicència urbanística condicionada a la simultaneïtat de la urbanització si concorren les circumstàncies següents:

- a) Que el projecte de reparcel·lació corresponent estigui inscrit en el Registre de la Propietat.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

b) Que, per l'estat d'execució de les obres d'urbanització pendents, sigui previsible que els terrenys tindran la condició de solar a l'acabament de l'edificació.

c) Que l'execució simultània de les obres d'edificació i d'urbanització pendents no s'interfereixin mútuament de manera greu.

A mes, en qualsevol cas (per tant estigui el terreny dins un polígon o no):

- s'exigirà al peticionari de la llicència una garantia pel valor del 100% del cost de les obres d'urbanització pendents d'execució (o de la part d'aquestes obres que correspon suportar al peticionari de la llicència si es refereix a un terreny inclòs dins l'àmbit d'un polígon d'actuació). Aquesta garantia s'executarà si s'incompleixen els terminis d'execució de la urbanització; i es cancel·larà al moment de recepció de les obres d'urbanització.
- No es concedirà la primera utilització i ocupació de les edificacions fins l'acabament i recepció de la urbanització pendent. Cosa la qual constarà a la llicència, i igualment en les escriptures públiques de declaració d'obra nova en construcció i en la inscripció corresponent del Registre de la Propietat.

E.- REGIM DE LLICÈNCIES ESPECIALS:

Totes les llicències que fins ara hem comentat s'atorguen en règim ordinari; això és, amb respecte total i íntegre a l'ordenament jurídic i planejament en vigor i aplicable.

Però junt amb aquest règim ordinari, existeixen cassos de determinades llicències que es poden atorgar en determinades condicions i en determinades circumstàncies, malgrat mostrin cert nivell de confrontació amb l'ordenament i planejament en vigor. En comentarem dos cassos: les llicències provisionals (també anomenades llicències a precari) i les llicències en edificacions en situació de fora d'ordenació o de volum disconforme.

1.- Les llicències provisionals (també anomenades llicències a precari)

Les anomenades llicències provisionals venen regulades als arts 13.2.d de la LSEst 2015, 53 i 54 de la LUC i 65 a 70 del Decret 64/2014.

Estem en presència d'un règim aplicable a tot tipus de sòl; malgrat que els arts. 53 i 125.2 de la LUC fan referència a terrenys compresos en àmbits de planejament derivat (PP o PMU) i a terrenys emplaçats en qualsevol classe de sòl que estiguin afectats per sistemes urbanístics generals o

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

locals, també fa referència expressa a usos provisionals en edificis fora d'ordenació; per la seva banda, la normativa estatal abans referida (art. 13.2.d) fa referència a llicències provisionals en sòl rural com una de les facultats dels propietaris en aquesta situació bàsica de sòl. De la qual cosa se n'extreu la conclusió de que no ha d'existir inconvenient en admissió llicències provisionals en altres classes de sols; a la pràctica s'admeten a tràmit les sol·licituds de llicències per obres i usos provisionals en SNU.

Els requisits per poder autoritzar usos i obres provisionals són els següents:

- que no estiguin expressament prohibits (per legislació o planejament)
- que no s'hagi iniciat procediment de reparcel·lació, expropiació o ocupació directe. Si s'ha iniciat l'expedient de reparcel·lació, es poden autoritzar determinats nous usos provisionals en edificacions preexistents durant un termini màxim de 7 anys des de la inscripció del projecte de reparcel·lació al Registre (si no s'impedeix l'execució del planejament).
- que no puguin dificultar l'execució del planejament.
- que tinguin caràcter provisional: les obres executades amb vista als usos provisionals han d'ésser les mínimes que siguin imprescindibles per permetre unes instal·lacions fàcilment desmuntables, però no han d'ometre cap de les garanties de seguretat.
- en sòls subjectes a reparcel·lació, que no s'hagin iniciat els tràmits per a l'aprovació del projecte de reparcel·lació (art. 125.2 LUC).

Tractarem seguidament quins usos i obres son autoritzables provisionalment i quins no.

Són autoritzables provisionalment els següents usos i obres:

- l'emmagatzematge o el dipòsit simples i purs de mercaderies o de béns mobles,
- la prestació de serveis particulars a la ciutadania,
- les activitats del sector primari, així com les activitats comercials relacionades amb el sector esmentat
- les activitats de lleure, esportives, recreatives i culturals.
- l'exhibició d'anuncis publicitaris mitjançant panells.
- en instal·lacions i construccions preexistents en sòl urbà, es poden autoritzar els usos admesos en la zona urbanística en què estiguin inclosos; a més, oficines i activitats comercials. Si són en edificis fora d'ordenació, caldrà aplicar les determinacions del seu règim (art. 108).

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- obres vinculades a activitats econòmiques preexistents (les mínimes necessàries per desenvolupar l'ús en condicions de seguretat i higiene, i fàcilment desmuntables).
- en terrenys de titularitat pública destinats a sistemes, poden ésser utilitzats de manera temporal altres usos públics o privats mitjançant instal·lacions desmuntables o mòbils per a desenvolupar-hi activitats d'interès social o per fer factible l'execució d'obres o la prestació de serveis públics. En el cas de sistemes en servei, quan l'ocupació temporal s'hagi de prolongar en el temps per raó de la prestació de serveis públics, només es pot admetre per un període màxim de quatre anys, prorrogable justificadament per quatre anys més com a màxim, i sempre que es mantingui essencialment la funcionalitat del conjunt del sistema (art. 53.6 LUC).
- En àmbits subjectes a reparcel·lació, i mentre no s'iniciïn els tràmits per a l'aprovació del projecte reparcel·latori, en que existeixin edificacions implantades legalment, es poden autoritzar (art. 125.2 de la LUC):
 - o L'enderroc d'edificacions no protegides.
 - o Si l'execució urbanística no requereix l'enderroc, les obres de conservació pel manteniment de l'ús a que es destinen o per implantar-hi un ús provisional.
 - o Si l'execució urbanística requereix o en pot requerir l'enderroc, les obres emparades en el règim de llicències provisionals o de fora d'ordenació.

Mai són autoritzables provisionalment ni els usos residencials, ni en sòl no urbanitzable els que siguin disconformes (art. 43.4 LUC).

El procediment per l'atorgament d'aquestes llicències provisionals ve regulat a l'art. 54 de la LUC i als arts. 65 a 70 del Decret 64/2014, procediment que s'aplica a tots els cassos, excepció feta del cas d'usos provisionals que realitzi l'administració titular del domini per a obres, serveis, mercats ambulats, activitats de lleure esportives, recreatives, culturals i similars. Esquemàticament es resumeix així:

- Inici: a instància de part, amb la corresponent instància que ha d'anar acompanyada d'una memòria que justifiqui caràcter provisional; i en que es manifesta expressament acceptar l'obligació de cessar, desmuntar i reposar així que sigui requerit per l'Administració, sense dret a indemnització.
- Instrucció: s'obra informació pública durant 20 dies; i es demana informe a la Comissió d'Urbanisme corresponent (que té naturalesa vinculant); excepte que es tracti de llicències provisionals a l'àmbit del municipi de Barcelona, en el qual cas no resulta preceptiu aquest informe (Disposició Addicional 16ena.3 de la LUC).

- Finalització: per resolució de l'Ajuntament:

- Si és positiva:
 - pot imposar garanties per assegurar reposició, en el qual cas la presentació de les garanties serà condició suspensiva de l'eficàcia de l'autorització
 - pel cas de que existeixin tercers gestors o explotadors de l'activitat, l'autorització restarà igualment condicionada a l'acceptació dels compromisos pels mateixos. Si són sobrevinguts, l'acceptació dels tercers actua igualment com condició d'eficàcia de la llicència provisional.
 - Les condicions de llicència provisional i d'acceptació dels compromisos de cessar a partir del requeriment sense dret a indemnització s'han de fer constar al Registre de la Propietat; la constància en el registre actua com condició suspensiva de l'eficàcia de la llicència (art. 14.2.d apartat 2 LSEst 2015 i 54.4 LUC).
- Si no hi ha resolució expressa, sembla ha d'operar silenci negatiu en base a art. 11.4.c de la LSEst 2015.

Com a llicència provisional, no tenen eficàcia indefinida. L'eficàcia s'extingirà quan ho acordi l'Administració actuant, sense dret a cap indemnització (art. 53.2 LUC).

2.- Les llicències en edificacions en situació de fora d'ordenació o de volum disconforme.²⁹

Es tracta d'edificacions preexistents al planejament actualment en vigor, en les quals l'ordenament jurídic contempla la possibilitat d'atorgament de determinades llicències d'edificació o d'utilització; cal distingir dues situacions: totes referents a construccions realitzades abans del planejament d'aplicació i amb llicència; o, en altre cas, havent prescrit l'acció de restauració.

En tals cassos ens podem trobar en dues situacions diferents

- a) edificacions i usos fora d'ordenació;
- b) construccions amb volum disconforme;

2.1. edificacions i usos fora d'ordenació

²⁹ *El régimen fuera de ordenación en Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valenciana:* <https://www.economistjurist.es/breaking/el-regimen-fuera-de-ordenacion-en-las-comunidades-autonomas-de-cataluna-y-valenciana/>

Es pot definir la situació de fora d'ordenació com aquella que s'aplica a les edificacions i usos que reuneixin les següents característiques contemplades a l'art. 108 (apartats 1 a 3 i 7) LUC i a l'art. 119.1 RLUC:

- una edificació, instal·lació o ús quan, una vegada aprovat el nou planejament, està subjecta a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta o enderrocament o cessament. En resum, queda fora d'ordenació aquella edificació, instal·lació o ús que és plenament incompatible amb la nova ordenació, estant prevista pel planejament la seva desaparició, sigui per expropiació o cessió obligatòria, enderrocament o cessament (STS de 7-2-1986 RJ 1986, 1420).
- les edificacions implantades il·legalment en sòl no urbanitzable (108.7)

En les edificacions i usos considerats com fora d'ordenació es podran autoritzar determinades obres i determinats canvis d'usos.

Quant a obres, existeix dret a l'autorització de les següents obres:

- determinades obres de reparació
- de millora de l'accessibilitat i d'enretirada d'elements perillosos per a la salut pública i la seva substitució per altres de condicions funcionals similars; amb determinades limitacions i sense dret a indemnització cas que amb posterioritat a la seva autorització hagin de desaparèixer com a conseqüència d'un expedient expropiatori o de reparcel·lació³⁰. Les limitacions a tenir en compte són les següents:
 - o Quan les obres de reparació, la jurisprudència acostuma a lligar aquest concepte amb el dret de conservació; es tracta de conservar les edificacions, i per tant estem contemplant estrictament obres exigides per la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació.
 - o Quan les obres destinades a facilitar l'accessibilitat o supressió de barreres arquitectòniques, es limiten a aquelles construccions amb defectes d'accessibilitat o amb barreres arquitectòniques contràries a normativa sectorial en la matèria, i sempre que s'executin les obres de conformitat amb aquesta normativa sectorial.
 - o Quan a les obres d'enretirada i substitució d'elements perillosos per a la salut, la normativa no regula

³⁰ Segons l'art. 119.1.b del RLUC la llicència vindrà condicionada a la renúncia pel seu titular a l'increment de valor que representi l'execució de l'obra autoritzada, que s'inscriurà al Registre de la Propietat.

precisions al respecte; per tant, caldrà interpretar l'existència o inexistència de perill per a la salut de l'element que es pretén substituir per valorar la procedència d'atorgament de l'autorització.

Les obres que no reuneixin aquestes característiques no seran autoritzables; en particular no s'autoritzen les obres de consolidació ni d'augment de volum; alguna jurisprudència considera igualment no autoritzables les obres de modernització ³¹. Per tant, quan es tracta de realitzar una obra de "consolidació" aquesta no serà autoritzable si l'edificació està en situació de fora d'ordenació.

La jurisprudència ha declarat reiteradament de que si una construcció preexistent s'enderroca, quan contemplem situacions de fora d'ordenació, ja no es pot autoritzar la re-edificació ja que l'obra havia desaparegut per enderrocament; enderrocada l'obra ja no hi ha res a conservar ³².

En qualsevol cas, les obres restaran sotmeses a règim de llicència, que s'atorgarà pels Ajuntaments seguint el procediment ordinari de concessió; la potestat municipal al concedir llicències en edificacions fora d'ordenació serà de caràcter reglat (és a dir, en el cas de complir-se els requisits haurà d'atorgar-se; altrament, haurà de denegar-se); i com que contemplem un règim excepcional, al significar situacions contràries al planejament vigent, s'han d'interpretar de forma restrictiva ³³.

Quant a usos, destaquen diferents supòsits:

- usos preexistents no incompatibles amb el nou planejament a la zona i que no estiguin situats en espais naturals protegits:

-es poden mantenir sempre que s'adaptin als límits de molèstia, de nocivitat, d'insalubritat i de perill que estableixi per a cada zona la nova reglamentació;

- sobre els mateixos es podran atorgar autoritzacions per al canvi d'usos cap a usos igualment admesos a la zona (sempre que no es tracti d'usos residencials ni industrials) i sota el règim de les llicències provisionals.

- usos preexistents a un nou planejament urbanístic que no siguin conformes amb el règim d'usos que aquest: es mantenen (excepte que se situïn en àmbits d'espais naturals protegits), però no poden ser objecte de canvis de titularitat ni de renovació de les llicències d'ús o altres autoritzacions si aquesta estava sotmesa a termini, havent-se d'acordar el seu cessament immediat; quan l'autorització d'aquests usos no està sotmesa a termini, es pot procedir a la revocació de les autoritzacions

³¹ Sentència del TSJ de Madrid núm. 678/2013, de 22 de maig RJCA 2013\805

³² Sentència TSJ Catalunya núm. 660/1997, de 23 de setembre (RJCA 1997\1935)

³³ Sentència TSJ de la Comunitat Valenciana de 9-4-1999 (RJCA 1999, 2843).

corresponents, sens perjudici de les indemnitzacions que corresponguin d'acord amb la legislació aplicable.

- nous usos (no preexistents): cal aplicar el règim del canvi d'ús: admissible per usos admesos a la zona, sota el règim de les llicències provisionals.

Per tant, no son autoritzables en edificis fora d'ordenació els canvis d'ús cap a usos no autoritzables a la zona pel planejament vigent; ni renovació de llicències subjectes a termini per a activitats no autoritzables.

2.2. construccions amb volum disconforme 108.4 luc; 119.2 rluca

Es pot definir la situació de volum disconforme com la que s'aplica a un volum existent que infringeix les determinacions o paràmetres imperatius del nou planejament vigent però que, per contra, no resta fora d'ordenació (és a dir, no esdevé necessari el seu enderrocament, expropiació o cessió obligatòria i gratuïta).

Agrupa els següents cassos (sempre que no estiguin ubicades en espais naturals protegits):

- construccions i instal·lacions executades vulnerant les determinacions o paràmetres sobre volum o ocupació i a les quals no es pugui aplicar les mesures de restauració de la legalitat urbanística (per prescripció);
- construccions i instal·lacions executades conforme a planejament al seu moment però que per modificació posterior en l'actualitat resulten contràries al planejament avui vigent (sense que sigui prevista expropiació, cessió ni es faci enderrocament).
- Construcció afectada parcialment per una nova alineació de vial subjecte a cessió gratuïta però que no s'inclou en cap sector ni polígon (aquest supòsit s'introdueix per la Llei 2/2021 -art. 108.4.ter LUC- i suposa una clara ampliació del concepte general, ja que en aquest cas estarem en presència d'un sòl afectat a cessió gratuïta però que se subjecte al règim de les edificacions amb volum disconforme).
- construccions implantades legalment en sòl no urbanitzable, siguin habitatges (DT 6ena Decret 305/2006), siguin destinades a usos diferents (DT 7ena Decret 305/2006)

En les edificacions amb volum disconforme es podran autoritzar determinades obres i determinats canvis d'usos.

Quant a obres, existeix dret a executar les obres de consolidació i de rehabilitació, incloses les de gran rehabilitació, sempre que el

planejament urbanístic no les limiti. Aquestes obres poden comportar:

- un increment de volum o del sostre construït, sempre que no comporti un major grau de disconformitat.
- Un increment del nombre d'habitatges o establiments, respectant les condicions del planejament sobre densitat màxima.
- L'enretirada d'elements perillosos per a la salut pública i la seva substitució per altres de condicions funcionals similars.

Existeix un marge de maniobra a favor del planejament urbanístic per tal d'establir limitacions o condicions addicionals (és clar que si el planificador no fa ús d'aquesta potestat, no existiran limitacions o condicions). En aquest sentit, el planejament pot:

- establir condicions bàsiques a les obres autoritzables ³⁴.
- condicionar les obres considerades de gran rehabilitació a l'adequació de la totalitat de l'edifici a la totalitat o a algunes de les determinacions del planejament ³⁵.

Quant a usos, també, evidentment, es poden mantenir els usos preexistents; i existeix dret a canvis d'ús o a nous usos si són conformes al nou planejament (en règim normal i no pas sota el règim de les llicències provisionals); en especial cal considerar que és autoritzable el canvi d'ús derivat de divisions en propietat horitzontal (si l'ús es conforme al planejament), sempre d'acord amb les determinacions del planejament urbanístic sobre densitat o nombre màxim d'habitatges o d'establiments.

D. SITUACIONS RELATIVES O PARCIALS DE FORA D'ORDENACIÓ O DE DISCONFORMITAT DE VOLUMS:

d.1. Tolerància de regulacions més laxes segons planejament: Existeix nombrosa jurisprudència, sobre tot del Tribunal Superior de Justícia de

³⁴ En planejament urbanístic pot regular en quins supòsits el grau de disconformitat amb els paràmetres d'ocupació i profunditat edificable, alçada màxima o edificabilitat màxima comporta vulneració de les condicions bàsiques de la nova ordenació, i poden limitar, en aquests supòsits, les obres de rehabilitació autoritzables. (art 108.4.c LUC; art. 119.2.c RLUC).

³⁵ S'entenén per gran rehabilitació: a) El conjunt d'obres que constitueixin una actuació global en tot l'edifici i que comportin, a més, alguna de les actuacions següents: increment de volum o sostre edificable, increment del nombre de departaments o unitats funcionals anteriorment existents, redistribució general d'espais i canvi de l'ús principal de l'edifici; b) La substitució de l'edifici, encara que es mantingui la façana o algun altre element estructural; c) L'execució simultània o successiva d'altres obres de reforma o rehabilitació que tinguin un cost igual o superior al 50 per cent del valor d'una construcció de nova planta de característiques similars i amb el mateix sostre que l'edificació existent (art. 119.2.c i 119.3 RLUC).

Madrid ³⁶, que analitza temes que qualifica de situació de fora d'ordenació o de disconformitat relativa en interpretació de determinats preceptes de la planificació general que regulen aquesta situació; si vol mantenir-se aquest concepte caldria referir-lo entre nosaltres a aquelles situacions de fora d'ordenació o de disconformitat que es remeten a regulació del planejament general, i que, com hem vist, farien referència, exclusivament, a les obres de rehabilitació en situacions de volum disconforme, on es reconeix al planejament general determinat marge de maniobra en la permissió, condicionament o prohibició de les grans rehabilitacions.

d.2. Situacions que afecten a part d'un edifici, instal·lació o ús: Una situació diferent es dona en aquells cassos en que, en una mateixa finca, instal·lació o ús sobre la qual es demana la llicència, existeix part conforme a planejament i una altra part no (en situació de fora d'ordenació o de disconformitat de volums).

En aquests cassos la pràctica de les administracions acostuma a insistir en que el "*principi d'unitat predial*" estén el règim de fora d'ordenació o de disconformitat sobre la seva totalitat. S'insisteix en aquest sentit, que l'edifici, instal·lació o ús sobre el qual es demana la llicència és una unitat inescindible i que la taca de fora d'ordenació o de disconformitat afectarà a tota la unitat.

Creiem, no obstant, que cal una anàlisi més aprofundida. Per començar afirmant que l'anomenat principi d'unitat predial l'acostuma a utilitzar la jurisprudència dins els expedients de ruïna, al considerar que la declaració d'edifici ruïnós no pot afectar a part d'una edificació i s'ha de referir a la seva totalitat, sigui conforme a planejament o disconforme ³⁷. Però aquest concepte no pot ser exportable directament a les situacions de fora d'ordenació o de disconformitat de volums.

Certament la jurisprudència inicial recull el principi d'unitat predial, com demostra la STS de 28 de novembre de 1997 (RJ 1997/9438), que manifesta que: "*del texto del artículo 60 de la Ley del Suelo no se puede, en modo alguno, deducir que la calificación de fuera de ordenación pueda establecerse por zonas, de tal edificio*"

Però lentament es van introduint modulacions. I la doctrina accepta (amb el suport jurisprudencial que direm) que existeixen determinades situacions

³⁶ Com a mostra més recent podem esmentar la sentència d'aquest Tribunal núm. 721/2019, de 28 de novembre (JUR 2020\71518)

³⁷ Vid STSJ Astúries núm. 363/200, de 18 de maig (RJCA 2000/1554); STSJ Castella i Lleó núm. 177/2000, de 7 de febrer (RJCA 2000/160); i STSJ La Rioja Sentència núm. 36/2021, de 16 de febrer (JUR 2021\141167)

en les quals el principi d'unitat predial ha de cedir ³⁸:

- Llicències que afectin a elements separables o cossos edificats independents; en aquests cassos, malgrat jurídicament conformin una sola finca, està clar que físicament existeix independència, per la qual cosa la taca de fora d'ordenació o de disconformitat d'una part no pot perjudicar l'altra part ³⁹.
- Quan la situació de disconformitat o de fora d'ordenació afecta a elements accessoris de l'edificació. En aquest cas consideren fora desproporcionat la contaminació d'aquesta situació als elements principals de l'edificació ⁴⁰.
- Urbanitzacions o complexes immobiliaris dividís en propietat horitzontal ⁴¹.

Alguns Ajuntaments han adoptat instruccions molt més permissives, com és el cas de Marbella ⁴², permetent les llicències ordinàries en totes les edificacions no ajustades al nou planejament si al seu moment es van construir conforme al planejament que existia; i limitant el règim de fora d'ordenació a les parts afectades de les instal·lacions i edificacions, malgrat que reclamant una anàlisi pormenoritzada de les circumstàncies: *“cuando se define la situación denominada como ‘fuera de ordenación’, ... se ciñen al régimen al que quedan sujetos las instalaciones, construcciones y edificaciones citadas, no extendiéndose dicha sujeción a la totalidad de la parcela, finca o superficie donde se erigen las citadas edificaciones, salvo los supuestos en los que la condición de fuera de ordenación se deba al incumplimiento de las condiciones urbanísticas relativas a la parcela”*.

El nostre criteri és més proper a aquest segon enteniment: si part de la finca és conforme a planejament, i té la condició de solar (és a dir la situació no afecta a la totalitat), ha de passar pel règim de llicència ordinària en tot allò que sigui ajustat a planejament; altrament, la part disconforme a planejament ha de passar pel règim de fora d'ordenació o de volum disconforme; i si la sol·licitud afecta simultàniament a diverses parts, per principi interpretatiu a favor del menor aprofitament (art. 10

³⁸ FUERA DE ORDENACIÓN; Paulo Lopez Porto i Diana García Rodríguez, Iurisutilitas 1ª Edició. 2016, pp. 24 sas.

³⁹ Els autors citen com exemples les SsTS de 20/11/1990, 13/11/1996 i 19/10/1994.

⁴⁰ Els autors citen com exemples la STS de 3/05/1990 RJ 1990\10024, que analitza un cas en que la situació de fora d'ordenació no afecta a la totalitat del local sinó només a la part posterior que s'introdueix dins el pati de l'illa.

⁴¹ Els autors citen com exemples la STS de 17/06/2002

⁴² https://urbanismo.marbella.es/documentos/criterios-interpretativos/item/download/568_11d32041f5713adacfe41bd0d2036712.html

de la LUC), caldria aplicar el règim més restrictiu.

I és que si quan en una finca existeixen qualificacions o classificacions diferents cal aplicar a cadascuna el seu règim jurídic propi ⁴³, haurem de pensar igualment quan es tracta de sòls en els que concorren diferents situacions urbanístiques.

El que en tot cas no fora admissible és que si la llicència afecta en la seva integritat a una part dins d'ordenació i conforme a planejament, i que tingui la condició de solar, l'administració pretengués l'aplicació d'un règim que no fos l'ordinari.

III.- ACTES SUBJECTES A RÈGIM DE COMUNICACIÓ 187bis LUC; LLEI 18/2020:

A.- TRACTAMENT GENERAL DEL REGIM D'INTERVENCIÓ DE COMUNICACIÓ PRÈVIA

Determinats actes urbanístics es sotmeten a un règim d'intervenció de menor intensitat, anomenat comunicació (abans de la llei 18/2020 comunicació prèvia).

En general, la millor doctrina destaca que la presentació d'una comunicació (a l'igual que la presentació d'una declaració responsable) no origina per si mateixa cap resolució administrativa, ni obligació de resoldre; ni per tant mai pot operar cap mena de silenci administratiu. Per això no és correcte afirmar que comunicació o declaració són un títol habilitant. Evidentment, les activitats subjectes a comunicació o declaració, encara que es realitzin en exercici d'un dret, no es poden dur a terme sense la seva presentació; però amb aquesta només se supera una càrrega formal imposada per l'ordenament per l'exercici del dret; però si l'activitat declarada o comunicada, encara que es realitzi exactament en la forma declarada o comunicada, és il·legal, no només segueix sent il·legal sinó que no té cap acte administratiu ni títol que l'empari: ni exprés ni presumpte ni tàcit ni de cap gènere ⁴⁴. I per tant, com veurem, l'Administració ostentarà potestats suficients per garantir el funcionament legal d'acord amb l'ordenament urbanístic, en exercici de les quals potestats sí dictarà actes administratius (requeriments d'esmena, ordres de cessament, etc.).

B.- ACTES SUBJECTES A REGIM D'INTERVENCIÓ DE COMUNICACIÓ

⁴³ Així es considera en Sentència del TSJ de Cantàbria núm. 479/2010, de 25 de maig (JUR 2010\356819) en un cas de llicència sobre un sol en part protegit i en part no; i la Sentència del TSJ de Castella-Lleó núm. 249/2014, de 31 d'octubre (JUR 2015\12461) que accepta la legalitat d'una llicència atorgada sobre una finca en la que concorren tres classificacions diferents perquè era conforme ala règim de la classe de sòl a que abastava.

⁴⁴ MANUEL REBOLLO PUIG; Disciplina urbanística y declaraciones responsables; BIB 2019\5874.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

Els actes sotmesos a règim de comunicació són els llistats a l'art. 187.bis LUC i les activitats contingudes a l'Annex de la Llei 18/2020 (aquest annex pren per títol "Activitats econòmiques exercides en un establiment sotmeses al règim d'intervenció que estableix l'article 32").

Per tant, existeix una doble regulació: a la normativa urbanística i a la normativa d'activitats.

A la normativa urbanística, l'art. 187.bis de la LUC continua parlant de règim de comunicació "prèvia"; i contempla que estan subjectes a la comunicació prèvia els actes següents:

a saber:

a) Les construccions i instal·lacions de nova planta, i les obres d'ampliació, reforma, modificació, rehabilitació o demolició total o parcial de construccions i instal·lacions existents que, d'acord amb la legislació sobre ordenació de l'edificació, no requereixen l'elaboració d'un projecte tècnic. S'acostuma a considerar aquestes dins el concepte genèric "d'obres menors". El concepte d'obra menor ha estat perfilat per la jurisprudència del Tribunal Suprem: obres caracteritzades per la seva senzillesa tècnica i escassa entitat constructiva i econòmica (sent aquesta última un indici no determinant sinó coadjuvant i / o demostratiu de la seva complexitat tècnica, esdevenint aquest últim en determinant), consistint normalment en petites obres de simple reparació, simple condicionament, decoració, ornamentació o simple tancament (STS, de 21 febrer 1984 [RJ 1984, 1083]), no mereixent aquesta qualificació les que afecten l'estructura o elements sustentadors d'un immoble (STS de 5 juny 1987 [RJ 1987, 693]). Per a la qualificació d'aquestes obres cal estar al cas concret objecte d'estudi.

b) La primera utilització i ocupació dels edificis. Per aquests supòsits el règim de comunicació prèvia va ser contemplat per l'apartat 7 de la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de reforma de la LUC; declarat constitucional per STC num. 17/2016, de 4 de febrer; però que en l'actual redacció de l'art. 187 de la LUC, donada per la Llei 16/2015 continua figurant la primera utilització i ocupació dels edificis com acte subjecte a llicència; amb la contradicció que igualment figura com acte subjecte a règim de comunicació prèvia per l'art. 187.bis.b afegit per la mateixa Llei 16/2015.

c) El canvi d'ús dels edificis i les instal·lacions, excepte a ús residencial.

d) La construcció o la instal·lació de murs i tanques.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- e) La col·locació de cartells i tanques de propaganda visibles des de la via pública.
- f) La formalització d'operacions jurídiques que, sense constituir o modificar un règim de propietat horitzontal, simple o complexa, comporten un increment del nombre d'habitatges, establiments o altres elements susceptibles d'aprofitament privatiu independent respecte dels autoritzats en una llicència urbanística anterior.
- g) Els actes subjectes a intervenció que es duguin a terme en sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat i que estiguin emparats en un projecte d'actuació específica o en un pla urbanístic que ordeni amb el mateix detall els terrenys afectats, sempre que no requereixin l'elaboració d'un projecte tècnic d'acord amb la legislació sobre ordenació de l'edificació.
- h) Les instal·lacions de producció d'energia elèctrica mitjançant panells solars fotovoltaics en els termes que estableix l'article 9 bis.
- i) Les obres de connexió, substitució, sondatges de comprovació i reparació d'avaries de les d'infraestructures de serveis tècnics a què fa referència la lletra a de l'article 34.5 bis, excepte les que estiguin subjectes al règim de declaració responsable que estableix la legislació de telecomunicacions..

A la normativa d'activitats, la Llei 18/2020 contempla en l'annex una sèrie d'activitats econòmiques que se sotmeten a règim de comunicació, que no diu hagi de ser prèvia; en efecte, l'EM de la nova Llei afirma que el règim d'intervenció ha d'ésser de control posterior, "i tan sols es pot establir un règim de control previ en els casos en què hi hagi raons imperioses d'interès general que ho justifiquin"; i en aquest sentit, l'art. 29 (apartats 2 i 3) de la Llei estableix que:

2. Els règims d'intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica són els establerts per la normativa de procediment administratiu que comporten un control posterior, o els que comporten un control previ a l'inici de l'activitat. Amb caràcter general, el règim d'intervenció ha de comportar un control posterior per part de l'Administració.

3. Les administracions públiques de Catalunya, en l'exercici de les competències respectives d'intervenció de l'activitat econòmica, només poden exigir l'obtenció d'una llicència o autorització, o d'un altre mitjà d'intervenció amb control previ, si hi ha raons imperioses d'interès general que ho justifiquin, de conformitat amb el que estableix la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del

Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

Per tant, sembla que l'establiment de règims de control previ es relega a allò que disposin les reglamentacions específiques (normalment locals), que caldrà es justifiquin en "imperioses raons d'interès general".

C.- PROCEDIMENT PER EFECTUAR LA COMUNICACIÓ

Les característiques bàsiques sobre el procediment en aquests supòsits de règim d'intervenció d'activitats i usos sotmesos a comunicació prèvia són les següents:

- Presentació de la comunicació: en aquests cassos, abans de realitzar l'acte urbanístic si és d'aplicació l'art. 187.bis de la LUC, o un cop iniciada l'activitat si és d'aplicació la Llei 18/2020, es farà una comunicació o declaració a l'Ajuntament en la qual caldrà acompanyar la documentació que determini les ordenances municipals (art. 96.2 ROAS; art. 72 Decret 64/2014), les quals podran exigir un certificat d'idoneïtat tècnica (art. 188.3.bis LUC).
- Esmenes o complement en cas de comunicació defectuosa: Si la comunicació no reuneix els requisits, l'administració ho ha de manifestar a la persona interessada i l'ha d'advertir que, mentre no presenti la comunicació i els documents preceptius, no pot dur a terme l'acte de què es tracti.
- Comprovació administrativa: L'administració municipal està facultada per verificar les dades que consten a la comunicació i la documentació presentades; en cas d'inexactitud, falsedat o omissió de dades de caràcter essencial en la comunicació o en la documentació preceptiva, això determinarà la impossibilitat de continuar duent a terme l'acte comunicat; als quals efectes d'administració municipal obrirà el corresponent procediment, amb l'audiència prèvia de les persones interessades, i resoldrà en aquest sentit. I tot això sens perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que escaiguin.

D.- ESPECIALITATS DE PROCEDIMENT SEGONS LA NORMATIVA DE CADA MUNICIPI

Es reconeix que la potestat reglamentària local pugui regular diferents tipus de comunicació prèvia, amb major o menor grau d'intensitat; cosa la qual és aprofitada per molts Ajuntaments per redactar ordenances pròpies per regular figures diferents.

Per exemple, l'Ajuntament de Barcelona (esquema mimetitzat a molts municipis) contempla dins l'ordenança reguladora de procediments

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

d'intervenció municipal d'obres (ORPIMO) ⁴⁵ tres tipus diferents de comunicació prèvia, totes per a obres no considerades majors (aquestes subjectes sempre a llicència): una, per a l'execució de les obres tipus I (definides a l'art. 3.3 ⁴⁶); una altra, per a l'execució d'obres tipus II

45

https://ajuntament.barcelona.cat/ordenances/sites/default/files/pdf/obres_intervencio_consolidat_2018.pdf

⁴⁶ Són les següents obres: a) Reforma o rehabilitació de l'edifici que afecti parcialment l'estructura, sense canvi de l'ús principal; b) Consolidació de l'edifici amb intervenció parcial en l'estructura; c) Demolició d'edificis, excepte els inclosos a l'apartat 2.i); d) Obres per a la instal·lació d'ascensor en l'interior de l'edifici; e) Construccions auxiliars de menys de 15 m² de superfície, definides a l'article 253.1 de les Normes Urbanístiques del Pla General Metropolità, llevat les piscines; f) Obres de reforma interior de locals per a instal·lar activitats sotmeses a alguna limitació imposada en plans urbanístics sobre regulació d'usos o activitats; g) Obres de reforma interior en dos o més habitatges d'un edifici; h) Obres de divisió de locals en planta Baixa; i) instal·lacions de marquesines; j) Instal·lació de grues de construcció a la via pública; k) Instal·lació de muntacàrregues de construcció a la via pública; l) Obres, incloses les actuacions en façanes, en edificis urbanísticament considerats de nivell D i els integrats en conjunts protegits, no subjectes a llicència d'obra major, llevat les obres de conservació o reparació menor; m) Obres de conservació o reparació menor dels edificis catalogats d'interès nacional (A) o d'interès local (B); n) Construcció o modificació de murs perimetrals; o) Actuacions en jardins i solars que impliquin tala d'arbrat. El canvi d'ús que no requereix la realització d'obres s'assimila, a l'efecte del procediment d'intervenció, a les obres menors tipus I.

**TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES
URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS**

(definides a l'art. 3.4 ⁴⁷); i una tercera, per a les obres tipus III (definides per l'art. 3.5 ⁴⁸).

El primer d'aquests règims d'intervenció prèvia (per a obres tipus I) ve regulat a l'art. 49 de l'ORPIMO; i les característiques fonamentals del procediment són les següents: la comunicació adjuntarà la documentació requerida a l'Annex IV (entre la que destaca la preceptivitat d'adjuntar un informe d'idoneïtat tècnica; i, a més, en la majoria d'ocasions, un projecte tècnic i altra documentació); el servei municipal corresponent verifica la documentació i el projecte aportats i, en el termini d'un mes des de la recepció de la comunicació, en cas que no s'adeqüin les obres projectades a la normativa, ha de notificar a la persona interessada la corresponent resolució impedit l'inici de les obres; si transcorre el termini sense rebre resolució, el particular estarà habilitat a l'inici de l'obra (sempre que s'hagin abonat els les liquidacions provisionals d'impostos i taxes meritades; i que s'hagin dipositat les fiances legalment exigibles). I si abans d'inici de l'eficàcia entra en vigor un acord de suspensió de llicències, la comunicació prèvia no gaudirà d'eficàcia.

⁴⁷ Són les següents obres: a) Obres de reforma que afectin o modifiquin puntualment l'estructura de l'edifici, no sotmeses a llicència o comunicació d'obra menor tipus I; b) Reforma interior d'un local, habitatge o espai comú, que modifiqui la distribució sense afectar l'estructura de l'edifici. La reforma simultània o successiva d'habitatges d'un edifici que formi part d'una mateixa promoció o actuació està subjecta a règim de llicència d'obra o de comunicació d'obra menor tipus I, segons escaigui; c) Intervenció en la distribució, l'estructura o la façana d'un habitatge unifamiliar sense increment de volum o sostre ni canvi d'ús; d) Reforma amb modificació del nombre de departaments o unitats funcionals, no destinats a habitatge, sense canviar-ne l'ús; e) Obres ordinàries de conservació o reparació menor dels edificis protegits urbanísticament (C), sempre que les obres no afectin els elements identificats com a objecte de protecció; f) Restauració, modificació o reparació de façanes, elements sortints, mitgeres, patis i terrats, coberts i murs perimetrals que no afectin edificis catalogats (A i B), edificis protegits urbanísticament (C) o edificis urbanísticament considerats de nivell D; g) Instal·lació d'elements identificadors de locals: rètols, tendals i els altres previstos a les ordenances; h) Construcció de tanques de solar; i) Instal·lació de baixants, xemeneies i altres instal·lacions comunes; j) Grues de construcció que no afectin la via pública; k) Instal·lació de muntacàrregues de construcció que no afectin la via pública; l) Obres necessàries per a les instal·lacions d'infraestructures comunes de telecomunicacions en l'edifici; m) Obres auxiliars de la construcció (tanques de protecció d'obra, ponts, bastides i similars) que s'ajustin a les condicions generals d'ocupació de la via pública; n) Execució de cales, pous, sondejors i barraques provisionals d'obres, quan no s'hagi atorgat llicència d'obra; o) Realització de treballs d'anivellament que no alterin en algun punt, en més d'un metre, les cotes naturals del terreny, ni tinguin transcendència per a l'amidament de l'altura reguladora de l'edifici.

⁴⁸ Són les següents obres: a) Obres a l'interior dels habitatges, locals, vestíbuls i escales comunitàries que no modifiquin la distribució, l'estructura o la façana, en edificis que no estiguin catalogats (A i B), protegits urbanísticament (C) o urbanísticament considerats de nivell D; b) Actuacions de neteja i arranjament de jardins i solars que no impliquin tala d'arbrat.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

En realitat, doncs, en aquest primer cas, no ens trobem davant d'un autèntic règim de comunicació prèvia d'eficàcia immediata, sinó diferida: l'habilitació a l'inici de les obres es produeix si passa un mes sense resolució administrativa contrària a la legalitat d'allò que es pretén executar (amb el risc, entre tant de que entri en joc un acord de suspensió de llicències que impediria l'eficàcia de la comunicació prèvia).

El segon d'aquests règims d'intervenció prèvia (per a obres tipus II) ve regulat a l'art. 50 de l'ORPIMO; i les característiques fonamentals del procediment són les següents: la comunicació adjuntarà la documentació requerida a l'Annex V (entre la que destaca també la preceptivitat d'adjuntar un informe d'idoneïtat tècnica; i, a més, en la majoria d'ocasions, un projecte tècnic i altra documentació); al moment de presentació del comunicat, els serveis municipals fan les comprovacions pertinents, i l'eficàcia és immediata al mateix moment de presentar-se el comunicat (sempre que s'hagin abonat els les liquidacions provisionals d'impostos i taxes meritades; i que s'hagin dipositat les fiances legalment exigibles).

El tercer d'aquests règims d'intervenció prèvia (per a obres tipus III) ve regulat a l'art. 52 de l'ORPIMO; i les característiques fonamentals del procediment són les següents: el comunicat que s'efectua no ha d'anar acompanyat de cap document (ni projectes ni informes d'idoneïtat); les obres poden iniciar-se l'endemà de donar-ne coneixement a l'Ajuntament; i han de finalitzar-se en el termini de tres mesos a comptar des de l'endemà de la comunicació. Una vegada transcorregut aquest termini sense que s'hagin executat, o, havent estat iniciades, sense que s'hagin acabat, s'ha de fer una nova comunicació.

Per la senzillesa d'aquest tercer règim de comunicació prèvia s'acostuma a referir-los amb el nom "d'assabentat"⁴⁹.

E.- EFECTES DE LA COMUNICACIÓ PRÈVIA:

Sobre els efectes de la comunicació prèvia, sens perjudici de les facultats administratives de requeriment d'esmenes o de resoldre la impossibilitat de continuar l'activitat, la persona que ha efectuat el comunicat resta habilitada per executar l'acte de què es tracti des del moment que determinin les ordenances locals: ja hem vist, en alguns cassos immediatament des de la presentació de la comunicació prèvia i dels documents requerits; en altres cassos a partir de que passi determinat termini sense que l'Administració hagi mostrat obstacles a l'eficàcia de la comunicació prèvia.

F.- SUPÒSITS ESPECIALS DE COMUNICACIONS PRÈVIES:

⁴⁹ Així succeeix, per exemple als Ajuntaments de Barcelona, Badalona, Sabadell, Terrassa, Granollers, Viladecans, etc.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

Té interès comentar dos cassos especials de comunicacions prèvies: les que fan referència a l'execució d'obres; i les que fan referència a la primera ocupació d'edificacions.

1.- Les comunicacions prèvies relatives a l'execució d'obres:

Quan les comunicacions prèvies facin referència a l'exercici d'obres, es tindran en compte les següents especialitats (arts. 73 i 76 Decret 64/2014):

- hauran d'indicar el termini per començar-les i acabar-les, d'acord amb les ordenances municipals (terminis que es poden prorrogar per la meitat si es comunica la pròrroga abans de que fineixin).
- Si es tracta d'obres subjectes a llicència prèvia, si durant l'execució es realitzen modificacions no essencials, igualment seran objecte de comunicació prèvia; lògicament haurà de fer el mateix respecte de les obres subjectes a comunicació prèvia quan en l'execució calgui fer modificacions de la mateixa índole. Els comunicats d'aquestes modificacions aniran acompanyats de la documentació descriptiva de les modificacions (detallada reglamentàriament); i pel cas que l'Administració consideri existeix una alteració substancial, podrà decretar la impossibilitat d'iniciar-les o de continuar-les.

2.- La comunicació prèvia de la primera ocupació o posada en funcionament:

Fins a 01.03.2012 eren actes subjectes a llicència prèvia; i es parlava de llicència de primera ocupació, llicència de posada en funcionament o posada en marxa; o llicència d'obertura d'establiment; però la millor doctrina negava que es tractés d'una autèntica llicència, ja que la seva finalitat no era comprovar l'adequació a normativa d'una obra, activitat o ús a executar, sinó que es tractava de comprovar la conformitat a la llicència d'una obra o instal·lació executada; és a dir, a partir d'una llicència, i d'una execució derivada de la seva eficàcia, cal al final comprovar si l'execució ha estat correcte; aquests darrers, doncs, no són autèntiques llicències, sinó actes de comprovació (que com a tals no poden incorporar prescripcions addicionals a les contingudes a la llicència primigènia). En efecte, en qualsevol cas estaríem en presència d'un "*acto de comprobación del cumplimiento de las prescripciones del planeamiento y de la licencia de obras previamente concedida*"; com declara la sentència del TS de 14 de desembre de 1998 (RJ 1998/10102). I la jurisprudència havia insistit en que a l'hora d'analitzar la ocupació o la posada en funcionament, les potestats administratives havien de limitar-se a comprovar: 1r) la correspondència de l'obra o instal·lació realitzada amb el projecte tècnic que va servir per a la concessió de la primera llicència d'edificació (o amb les modificacions que en execució de les orbes o instal·lacions s'hagin

acordat per no revestir el caràcter de modificacions substancials); 2n) el compliment de les condicions que són exigibles des del punt de vista dels interessos generals, la tutela dels quals apareix confiada a l'autoritat administrativa, amb vista a la utilització prevista; i no es poden considerar elements o prescripcions addicionals als que contenia la llicència de la qual es comprova l'execució. Així s'havia considerat a la jurisprudència tradicional respecte de les llicències de primera ocupació (veure Sentència TS de 25 de juliol de 1989 RJ 1989/6113).

Per tant, si primer no existeix una llicència no hi pot haver comunicació de primera utilització: no es pot exigir règim d'intervenció per comprovar el compliment d'una llicència quan no sigui precís llicència o comunicació prèvia; en aquest sentit la sentència del TSJ Madrid 180/2017, de 15 de març (JUR 2017\97309) conclou que no es exigible una intervenció per a la posada en funcionament d'un aparcament privat perquè no és una activitat sotmesa a llicència (no és una activitat econòmica) i, a més, la llicència d'obres ja contemplava el destí a aparcament de vehicles de la planta en qüestió.

Respecte a la primera ocupació, ja hem examinat una contradicció entre l'art. 187.bis.b (que parla d'intervenció en règim de comunicació prèvia) i l'art. 187.1.d (que parla de necessitat de llicència prèvia). Ja hem manifestat en nostre parer de la prevalença del règim menys restrictiu (el de comunicació prèvia).

I l'art. 75 del Decret 64/2014 regulen el règim específic d'aquestes comunicacions prèvies de primera ocupació; que exigeix vagi acompanyada del certificat final d'obra expedit per la direcció facultativa de les obres, en què han de constar les dades referents a l'execució (data d'acabament, execució conforme el projecte i disponibilitat d'ús immediat); i només es pot realitzar la utilització després que hagi transcorregut el termini d'un mes des de la presentació del comunicat amb la documentació exigida.

Les ordenances municipals acostumen a desenvolupar aquesta regulació reglamentària respecte de les comunicacions prèvies de primera ocupació; així, per exemple, l'ordenança barcelonesa (ORPIMO) destina els seus arts 55 a 57, i el seu Annex VI, a desenvolupar la regulació d'aquesta figura

IV.- ACTES SUBJECTES A DECLARACIÓ RESPONSABLE:

S'han de sotmetre a declaració responsable l'execució de determinats actes o l'exercici de les activitats.

Inicialment, eren les activitats descrites a l'Annex I de la Llei 16/2015; però aquest Annex ha estat derogat per DD 1 f) de la Llei 18/2020, del 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica.

Aquesta llei efectua una radical transformació del règim d'intervenció; que podríem dir consolida el règim general de supressió del règim d'intervenció sotmès a declaració responsable; en aquest sentit l'EM en resum del títol III afirma:

“La secció segona concreta que el règim d'intervenció municipal aplicable als establiments en què s'exerceix una activitat és el de comunicació. Aquesta secció evoluciona, respecte al que estableix la Llei 16/2015, eliminant el règim de declaració responsable i establint només un règim d'intervenció, el de comunicació, per a tots els establiments on s'acompleix una activitat econòmica recollida en l'annex.”

Però hem d'entendre que la declaració responsable continua sent d'aplicació en dos cassos:

- En els cassos d'actes urbanístics contemplats a la LUC i que la legislació sectorial sotmet a règim d'intervenció per declaració responsable. Existeix, doncs, una concurrència de dues normes: la LUC que permet (però no estableix) el règim de declaració responsable; i la normativa sectorial que la regula; això passa en dos cassos:
 - o “La instal·lació d'infraestructures de serveis de subministrament d'energia, d'aigua, de sanejament, de telefonia o altres serveis similars, i la col·locació d'antenes o dispositius de telecomunicacions, excepte les infraestructures relatives a les xarxes públiques de comunicacions electròniques que, d'acord amb la legislació sobre telecomunicacions, estiguin subjectes al règim de declaració responsable que s'hi estableix” (art. 187.1.n);
 - o “Les obres de connexió, substitució, sondatges de comprovació i reparació d'averies de les d'infraestructures de serveis tècnics a què fa referència la lletra a de l'article 34.5 bis.... que estiguin subjectes al règim de declaració responsable que estableix la legislació de telecomunicacions” (art. 187.bis.i).
- En matèria d'activitats o establiments, s'aplicarà la declaració responsable aquelles que no estiguin incloses en Annex 1 de la Llei 18/2020 si la normativa sectorial estableix l'existència d'aquest règim d'intervenció administrativa. Per tant, deixa d'existir una llista d'activitats sotmeses a règim de declaració responsable, per passar a exigir-se només quan la normativa específica ho estableixi.

I, pels cassos residuals i regulats en normativa específica, en què el règim d'intervenció consistent en declaració responsable es mantingui, hem d'insistir en les següents característiques:

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- No és un règim d'intervenció prèvia. Com diu l'EM de la Llei 18/2020 els règims d'intervenció han d'ésser de control posterior (tant en cassos de comunicació i com en cassos de declaració responsable), i tan sols es pot establir un règim de control previ en els casos en què hi hagi raons imperioses d'interès general que ho justifiquin.
- El titular, en cas de declaració responsable d'exercici d'activitats, ha d'asseverar que disposa d'un certificat tècnic, signat per un tècnic o tècnica competent, relatiu al compliment de les condicions tècniques exigibles a l'establiment o l'activitat, incloses les relatives a la prevenció i la seguretat en matèria d'incendis, i ha d'incorporar les dades identificadores del tècnic o tècnica competent (art. 20.3 Llei 3/2010 en la redacció donada per la Llei 18/2020).
- la seva sola formulació habilita a l'execució, sens perjudici de les facultats de control, comprovació i inspecció de l'Administració genèricament; i també sens perjudici de les conseqüències que preveu la normativa de procediment comú pels cassos d'inexactitud, falsedat o omissió de dades essencials.

V.- ACTES PROMOIGUTS PER LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

A. Subjecció a llicència amb caràcter general i excepció

El règim d'intervenció administrativa per a l'execució d'actes urbanístics (sigui en règim de llicència, sigui en règim de comunicació prèvia, també és d'aplicació, per regla general, a tots els actes d'aquesta naturalesa promoguts per les Administracions públiques (òrgans de l'Estat o de la Generalitat, o entitats locals sense competència per atorgar la llicència) o per entitats de dret públic que administrin béns estatals o autonòmics, (art. 190.1 LUC).

Això sens perjudici de les excepcions que abans hem considerat a l'apartat B.1.

Ara be, per raons d'urgència o interès públic, l'ordenament urbanístic contempla que determinades operacions substituïran la necessitat de llicència per una declaració de conformitat amb el planejament: diferenciant-se obres de l'estat i de la comunitat autònoma.

B. Procediment per raons d'urgència o interès públic d'administració autonòmica i suspensió d'obres: 190.2 LUC

En el cas que concorrin raons d'urgència o d'interès públic excepcional en algun projecte de l'Administració autonòmica (art. 190.2 LUC), el procediment d'intervenció serà el següent:

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

- el conseller o consellera competent per raó de la matèria acordarà (per aquestes raons d'urgència o interès públic excepcional) remetre el projecte a l'Ajuntament;
- l'Ajuntament, en el termini d'un mes, notificarà la conformitat o disconformitat del projecte amb el planejament;
 - i. en el supòsit de conformitat, s'executarà el projecte;
 - ii. en el supòsit de disconformitat, el Departament interessat remetrà l'expedient al conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme perquè s'elevi al Govern amb l'informe previ de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya.
- El Govern decidirà l'execució, o no, del projecte de forma immediata i amb exempció de llicència. En el supòsit d'executar-se el projecte, haurà d'ordenar la iniciació del procediment de modificació o revisió del planejament urbanístic.

La suspensió de les obres de l'Administració autonòmica podrà realitzar-se per l'Ajuntament:

- quan s'executin sense notificació de conformitat amb el planejament;
- quan s'executin en contradicció amb la notificació de conformitat;
- quan s'executin amb notificació de disconformitat i sense la decisió del Govern sobre la procedència d'executar el projecte.

La suspensió es notificarà a l'òrgan redactor del projecte i al conseller o consellera competent en matèria d'urbanisme.

C. Procediment per raons d'urgència o interès públic d'administració estatal i suspensió d'obres: 190.4 LUC

En el supòsit d'obres de l'Estat (art. 190.4 LUC), serà aplicable allò previst a la DA 10ena de la LSEst 2015, que regula un procediment similar, amb dues especificitats: amb caràcter previ a l'acord del Consell de Ministres, el conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques ha d'emetre l'informe corresponent; i l'Ajuntament en cap cas pot decretar la suspensió d'obres que afectin a la defensa nacional.

El Reial Decret Llei 35/2020, de 22 de desembre ha afegit un apartat 4 a la DA 10ena per quan l'Estat executi obres d'emergència, en el qual cas per Ordre Ministerial es declararà l'emergència, la urgència i l'excepcional interès públic; i els terminis per a la resolució municipal i, en el seu cas, per l'informe autonòmic, es redueixen significativament.

VI.- ORDRES D'EXECUCIÓ URBANÍSTICA

A.- EN GENERAL: CONCEPTE; MEDI PER EXIGIR LA CONSERVACIÓ DELS IMMOBLES

Les ordres d'execució urbanística són actes administratius que imposen als particulars l'obligació d'executar determinats actes de conservació dels immobles, per raons de conservació deficient (afectant a la seguretat, salubritat o ornament), per raons de protecció del patrimoni cultural, o per raons de compliment normatiu

És, doncs, la potestat que ostenta l'Administració per exigir el compliment de la càrrega general de conservació d'edificacions i finques, segons el planejament, càrrega tant contemplada a la normativa estatal (LS Est: arts. 14, 15, 17), com a l'autonòmica (arts 1.2, 41, 197 ss LUC; arts. 94 ss Decret 64/2014). Que comencen destacant que la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions és un dels objectius bàsics de la normativa (art. 1.2 LUC); establint de forma expressa l'obligació general de conservar en condicions d'ús (i de rehabilitar en cas contrari) les edificacions: art. 41 (respecte SU) i 197 (respecte totes les edificacions).

Aquesta normativa es susceptible de desenvolupar-se per Ordenança municipal, com accepta la sentència del TSJ de Múrcia núm. 343/2000, de 5 d'abril (RJCA 2000\1893).

B.- EXTENSIÓ TERRITORIAL DE LA CÀRREGA DE CONSERVACIÓ A TOTA CLASSE D'IMMOBLES I A TOTA CLASSE DE SÒL.

Aquesta càrrega s'aplica a totes les edificacions en qualsevol classe de sòl (encara que amb extensió diferent); com també als immobles en general, fins i tot en sòl no urbanitzable, pel manteniment de les condicions de seguretat i compliment normatiu. L'art. 197 LUC afirma que la càrrega afecta a "tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions".

En els sòls, la càrrega de conservació legitima ordres d'execució quan per exemple continguin plantacions nocives o en condicions d'estabilitat compromeses, o quan manifestin perills determinats (com incendis); o quan existeixen plagues determinades; o situacions similars. Igualment es poden dictar ordres de conservació per obligar al propietari o propietària a retirar deixalles i elements de rebutg dipositats a les finques (sentència TSJ de València num. 203/2020, de 4 de maig JUR 2020\187463). En tots aquests cassos l'Administració dicta ordres d'execució exigint allò que requereix l'adequada conservació de l'immoble.

Sens dubte, però, que en les edificacions aquesta càrrega és més destacable; i a ella ens referirem més extensament. Quan s'aprecii el defecte de conservació, l'Administració dictarà la corresponent ordre d'execució, l'incompliment de la qual significarà incompliment de l'obligació d'edificar, que serà declarat expressament per l'Administració

amb els efectes disciplinaris i executius corresponents (arts. 229 i 230 RLUC).

C. EXTENSIÓ SUBJECTIVA: PERSONA GRAVADA AMB LA CÀRREGA DE CONSERVAR

La persona titular de la càrrega de conservació serà el propietari o propietària del sòl o de les obres afectades; la transmissió de la condició de propietari o propietària durant la tramitació del procediment o durant l'execució de l'ordre no tindrà efectes obstaculitzants front la potestat administrativa, ja que el nou titular resta subrogat en la posició de l'anterior a tots els efectes; cas que el nou titular no hagi estat citat dins l'expedient, o si apareix un cop ja ha estat dictada l'ordre, simplement se li atorgarà en qualsevol cas un termini voluntari per executar-la (ART. 78.2 Decret 64/2014).

En cas de copropietat, al no existir solidaritat, cal exigir el compliment del deure de conservació a tots els copropietaris i copropietàries ; però l'expedient dirigit contra uns no produirà efectes als que no siguin notificats, però sí als tractats com interessats, com diu la Sentència del TSJ de Madrid núm. 536/2000, de 8 de juny RJCA 2000\1800: *".... si se hubiese omitido toda actuación respecto de algunos de los copropietarios, la consecuencia es que, al menos en principio, las determinaciones tomadas no les afectan, pues habrían quedado en indefensión por no haber sido notificados de las resoluciones que les afectaban. Pero que ello sea así no determina la nulidad total y absoluta del expediente y de sus resoluciones, ya que ellas siguen siendo eficaces con relación a los propietarios que sí tuvieron conocimiento de uno y de otras y pudieron, por lo tanto, impugnarlos en lo que les fuera perjudicial"*.

D. EXTENSIÓ OBJECTIVA DE LA CÀRREGA DE CONSERVACIÓ: QUÈ VOL DIR CONSERVAR?

Cal mantenir els immobles i edificacions en mantenir condicions de seguretat i conservació adequades; l'extensió objectiva d'aquesta càrrega es caracteritza per les següents notes:

o Obliga al manteniment d'un bon estat de conservació, que ha d'interpretar-se com concepte jurídic indeterminat: en aquest sentit, l'art. 14.b LSEst obliga a *"realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación"*;

o En qualsevol cas exigeix uns mínims: la garantia de les condicions de seguretat, ornament i salubritat: en aquest sentit l'art. 15.b LSEst obliga a *"conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos"*.

TEMA 7 INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'ÚS DEL SÒL I DE LES EDIFICACIONS. LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES I ALTRES TÍTOLS

o En situació de sòl urbanitzat, a més, cal satisfer els requisits bàsics de l'edificació segons la LOE i adaptar i actualitzar les instal·lacions a la normativa exigible a cada moment; i, si es tracta d'habitatges, s'hi inclouen les obres de rehabilitació per garantir les condicions objectives d'habitabilitat (art. 17.3 LSEst; 197.1 LUC).

o S'estableix una quantia màxima de la càrrega: la conservació no suposarà una despesa superior a la meitat del valor actual de l'edificació (art. 15.3 LSEst). Per sobre de la quantia màxima de la càrrega, es poden decretar ordres d'execució per interès general a càrrec de l'Administració (art. 197.2 LUC).

o La càrrega de conservació no es pot estendre més enllà de les finalitats esmentades (seguretat, salubritat, ornament, habitabilitat); i, en concret, l'Administració a través d'aquesta potestat ve impedida d'entrar en qüestions estrictament civils de relacions de veïnatge o de relacions entre propietat i arrendador. Com diu la sentència del TSJ d'Andalusia de 16 de febrer de 2000 (RJCA 2000\152): *“Las obligaciones de Los Ayuntamientos en orden a La policía de Las edificaciones deben desarrollarse al margen de Las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario en materia de ejecución de obras y ello sin perjuicios de que ellos diriman, después, sus diferencias en La vía que corresponda. Ahora bien, es preciso aplicar este criterio de manera razonable, según Las circunstancias del caso y atendiendo, además, a que Las obligaciones de Los propietarios se refieren a Los aspectos públicos de La seguridad, higiene y ornato, no a cualquier obra que sea necesario o conveniente realitzar”*

E.- PROCEDIMENT ADMINISTRATIU PER DECRETAR UNA ORDRE D'EXECUCIÓ

El procediment administratiu per dictar una ordre d'execució seguirà els següents passos:

- Ens i òrgan competent: és l'Administració municipal; competència que correspon a l'Alcaldia, sens perjudici de la seva delegació.
- Actuacions prèvies: Abans de l'acord d'iniciació, l'òrgan competent pot dur a terme les actuacions prèvies necessàries, i encarregar els informes pertinents, per conèixer les circumstàncies del cas i, en funció del seu resultat, decidir motivadament sobre la conveniència d'iniciar el procediment o arxivar les actuacions.
- Acord d'inici o incoació d'expedient, que adopta d'ofici (admet, evidentment la denúncia) o a instància de part interessada (podria ser, per exemple un veí, o l'arrendatari; en definitiva, una part que al·legui perjudici pel defecte de conservació existent). Com en matèria urbanística existeix acció pública, no existeix diferència de legitimació entre denunciant i instant (art. 83.2 Decret 64/2014).

L'acord d'incoació serà notificat al propietari o propietària del sòl o de les obres afectades.

- S'ordenarà l'emissió dels informes i inspeccions municipals que es creguin pertinents per aclarir els fets necessaris per a la resolució del procediment (arts. 85 i 86 Decret 64/2014)
- Procedirà després l'obertura del tràmit d'audiència: es donarà als interessats el termini entre 10 i 15 dies perquè puguin al·legar i presentar els documents que considerin procedents.
- Sobre la resolució definitiva del procediment podem comentar allò següent:

- Serà motivada.
- Ha de respectar el principi de proporcionalitat administrativa (art. 197.3 LUC); així com la limitació quantitativa del cost (meitat del valor actual de l'edificació; altrament ordenarà l'enderroc per existència de ruïna).
- Precisarà amb detall i claredat els actes que les persones obligades han d'executar; no necessàriament han d'incorporar un projecte; és suficient que allò que s'ordena executar estigui suficientment precisat. Com així exigeix, entre moltes d'altres, la sentència del TSJ d'Astúries Sentència núm. 378/2000, de 26 de maig (RJCA 2000\1545). Les tasques a executar no poden ser inespecífiques, perquè en tal cas es deixaria el compliment de l'obligació a voluntat de l'obligat i *“se vulneraría el principio de seguridad jurídica, si se dejara a criterio de los servicios técnicos municipales (que han de inspeccionar el cumplimiento) la conformidad de las obras realizadas, sin que previamente se especificara las que hubieran de realizarse”* (Sentència TSJ de Castella i Lleó núm. 153/2000, de 12 d'abril RJCA 2000\1489).
- Establirà el termini per executar-la, que serà proporcional a l'entitat i complexitat de l'execució.
- Advertirà de les conseqüències de l'incompliment
- s'ha de dictar en el termini de 6 mesos; cas contrari, operarà la caducitat si el procediment s'ha iniciat d'ofici; o silenci negatiu se s'ha iniciat per instància o per acció pública.

F. EFECTES DE L'ORDRE D'EXECUCIÓ

L'ordre d'execució s'haurà de complir en els seus termes, dins el termini que atorga; i a tal fi:

- Si l'ordre contenia el projecte, o ordenava execucions materials que no el requereixen, les obres s'executaran directament sense necessitat de llicència (art. 187.ter.c LUC)
- Si l'ordre, precisant detalladament allò que cal executar, no adjunta el projecte, sent aquest necessari, la persona obligada redactarà a

la seva costa el corresponent projecte i demanarà la llicència urbanística corresponent prèviament a l'execució dels actes ordenats.

G. EFECTES DE L'INCOMPLIMENT DE L'ORDRE D'EXECUCIÓ

Si l'ordre d'execució s'incompleix, procedirà la seva execució forçosa (art. 197.4 LUC i art 93 Decret 64/2014, amb possible utilització de diferents mitjans d'execució: l'execució subsidiària, la multa coercitiva -entre 300 i 3000 € que es poden reiterar en lapses de temps suficients pel compliment d'allò ordenat-) i, prèvia declaració de l'incompliment de l'obligació d'edificar, procediran les actuacions per exigir les responsabilitats civils, penals i administratives que procedeixin (art. 94 Decret 64/2014; arts. 229 i 230 RLUC); entre les conseqüències administratives de la declaració d'incompliment de l'obligació de conservar destaca la possible inclusió de la finca al registre municipal de solars sense edificar (art. 197.5 LUC).

Sobre l'execució subsidiària, cal remarcar la necessitat de notificar al subjecte obligat tots els actes d'execució que es dictin; en especial els referents a l'adjudicació de l'encàrrec; com considera, encara que amb importants matisacions, la sentència del TSJ de Madrid núm. 630/2000, de 30 de juny (RJCA 2000\1801)

Sobre la responsabilitat administrativa per incompliment d'ordres d'execució, el TSJ de Madrid, en sentència núm. 731/2000, de 13 de juliol (RJCA 2000\1802) destaca que la normativa urbanística aplicable en matèria de sancions no tipifica com a conducta infractora l'incompliment d'ordres d'execució; per la qual cosa, el tipus infractor a aplicar, en el seu cas, es el general de la normativa local de desobediència a l'autoritat sancionable amb la multa que contempla l'art. 59 del Text Refós de disposicions legals vigents en matèria de regim local; entenem que igual consideració pot aplicar-se sota la interpretació de la normativa autonòmica de Catalunya, donat que els arts 213 ss de la LUC no tipifiquen expressament com a conducta sancionable l'incompliment de les ordres d'execució.

H. ORDRES D'EXECUCIÓ EN CASSOS ESPECIALS

La normativa urbanística regula alguns cassos especials d'ordres d'execució; a saber

1. Ordres d'execució en cassos de risc imminent per a la salut i seguretat: arts 95 Decret 64/2014: Es tracta de cassos en que s'aprecia un risc imminent d'ordre públic incompatible amb la demora de tramitar el procediment ordinari; en tal cas, l'òrgan municipal competent pot ordenar, fins i tot oralment, la seva execució immediata en qualsevol moment, sense l'audiència prèvia de les persones interessades i sota la direcció dels

serveis tècnics municipals. L'execució es farà, evidentment, a costa de la persona obligada, cost el qual, ara sí, se li derivarà amb la tramitació del corresponent procediment ordinari (art. 97 Decret 64/2014).

2. Ordres d'execució que afecten a immobles amb declaració de protecció patrimonial: en la tramitació d'aquestes ordres d'execució existeix informe preceptiu i vinculant que ha d'emetre el departament competent en matèria de patrimoni cultural (art. 86 i 92 Decret 64/2014). Aquest informe s'ha d'emetre en el termini màxim d'1 mes.

VII.- LA DECLARACIÓ DE RUÏNA

A. CONCEPTE

La declaració de ruïna suposa la potestat administrativa de declarar la necessitat d'enderrocar una edificació per raó de l'estat de conservació deficient i no sent possible ordenar la conservació per un dels motius que es diran. La seva finalitat, doncs, és la preservació i manteniment de les condicions de seguretat per a les persones. La declaració de ruïna és un acte merament declaratiu, de caràcter reglat i objectiu que constitueix un límit a el deure legal de conservació que obliga els propietaris i propietàries d'un immoble.

La regulació de les declaracions de ruïna ve totalment de normativa autonòmica: art. 198 LUC; arts. 79 a 82 del Decret 64/2014.

La normativa civil igualment en regula algunes matèries que cal aplicar en les relacions inter privatos i per tant sense transcendència administrativa: art. 389 del Codi Civil espanyol; arts. 546.11, 553.14 del Codi Civil de Catalunya; art. 28.b de la Llei d'arrendaments urbans; i l'art. 250.1.6è de la Llei d'Enjudiciament Civil, que regula el judici verbal per obra ruïnosa)

B. ABAST MATERIAL DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA

La declaració de ruïna pot afectar a la totalitat d'una edificació o només a una part d'ella (la part que estigui afectada per la causa ruïnosa).

L'estat ruïnós d'un immoble és parcial quan afecta a una part independent que és possible enderrocar-la sense repercutir en l'estat físic normal i íntegre de la part no afectada.

C.- EXTENSIÓ SUBJECTIVA:

Les persones afectades per la declaració de ruïna seran, igualment, els propietaris i propietàries; i podem traslladar aquí també tot allò que

sobre els subjectes afectats hem afirmat anteriorment respecte de les ordres d'execució.

En referència a la subrogació de l'adquirent durant la tramitació de la declaració de ruïna o un cop ha estat declarada, pot examinar-se la sentència del TSJ de Castella i Lleó Sentència núm. 109/2020, de 30 de gener (JUR 2020\109270).

D.- MOTIUS QUE HABILITEN LA DECLARACIÓ DE RUÏNA

Els motius pels quals es pot declarar la ruïna són els següents

- Ruïna tècnica: quan els danys comporten la necessitat d'una veritable reconstrucció de l'edifici perquè no són reparables tècnicament pels mitjans normals. Aquesta ruïna tècnica significa esgotament o lesió dels materials, els elements estructurals fonamentals que comprometen l'estabilitat, la reparació dels quals no és possible pels mitjans tècnics normals. Es consideren mitjans tècnics normals els d'ús comú o freqüent per executar les obres de reparació de què es tracti. Sobre la ruïna tècnica, la jurisprudència ve interpretant que, atesos els avenços de les tècniques constructives i reparadores, pràcticament tots els mitjans a utilitzar en l'actualitat han de considerar-se com a "normals"; per tant, la valoració s'ha de desplaçar a l'anàlisi de la situació de ruïna atenent a un conjunt de factors, d'entre els quals destaca la importància dels elements estructurals danyats, la generalització o simple localització, el seu esgotament vital, la importància econòmica dels danys i les reparacions a efectuar, encara que no arribin al 50% de la valor de l'edifici, de manera que allò construït presenti un veritable esgotament en les seves estructures i elements bàsics, imposant la demolició i posterior reconstrucció d'importants o principals elements estructurals (Sentència TSJ de Catalunya 1109/2019, de 10 de desembre JUR 2020\75335).
- Ruïna econòmica: quan el cost de les obres de reparació necessàries per complir les condicions mínimes d'habitabilitat, en el cas d'habitatges o altres de similars per a altres usos, és superior al 50% del cost d'una construcció de nova planta de característiques similars a l'existent, quant a la dimensió, l'ús i la qualitat, fent servir tecnologia i materials actuals. Sobre la ruïna econòmica, la jurisprudència ve assenyalant que les reparacions a tenir en compte per avaluar el cost i si es supera o no el límit del 50%, són totes les necessàries per posar l'edifici en condicions de servir adequadament als seus fins, de manera que pugui complir la seva funció, sense que hagin de considerar-se les obres que persegueixin aconseguir a l'edifici una major comoditat o ornament superior a què

tenia la finca (sentència TSJ del País Basc núm. 150/2000, de 10 de febrer RJCA 2000\2597)

- Ruïna urbanística: quan cal executar obres imprescindibles per a l'estabilitat de l'edificació i la seguretat de les persones, no autoritzables en virtut de l'ordenament urbanístic en vigor. La jurisprudència ve considerant que en edificacions fora d'ordenació no es permeten obres de consolidació (si les de simple seguretat, salubritat i bona conservació); per tant si més enllà de les simples obres de conservació es pretén executar obres de consolidació per evitar la ruïna física en situació de fora d'ordenació, no poden autoritzar-se, i existirà ruïna urbanística (Sentències del TSJ de Galícia de 3 de febrer de 2000, RJCA 2000/172; del TSJ de Catalunya 1109/2019, de 10 de desembre, JUR 2020\75335; i del TSJ de València núm. 499/2019, de 30 de setembre, JUR 2019\296594).

E.- PROCEDIMENT DE DECLARACIÓ DE RUÏNA

Les normes de procediment seran les mateixes que les que hem comentat respecte de les ordres d'execució; amb les següents especificitats:

- Quant a la iniciació, el procediment pot començar igualment d'ofici (admet denuncia i acció pública) o per instància del propietari, de la propietària o de l'interessat; en aquest darrer cas, cal que la sol·licitud ha d'especificar els motius en què es fonamenta l'estat al·legat i aportar un informe subscrit per un tècnic amb el contingut que es determina reglamentàriament (art. 84.2 Decret 64/2014).
- el contingut de la resolució de ruïna serà, forçosament diferent: apreciarà l'existència o inexistència de la causa de ruïna considerada; amb els efectes que seguidament examinarem. Si s'estima la situació de ruïna, ha d'ordenar l'enderrocament de l'immoble afectat o, en el cas de ruïna econòmica, la seva rehabilitació de manera voluntària i alternativa a l'enderrocament.

Sobre la caducitat dels expedients de declaració de ruïna com a forma de finalització del procediment pot examinar-se la sentència del TSJ de Galícia núm. 37/2020, de 21 de gener (JUR 2020\107495).

F.- EFECTES DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA

Pel cas en que la resolució definitiva acordi que la construcció es troba en estat ruïnós, amb la conseqüent ordre d'enderroc o, en el seu cas, a elecció del propietari o propietària, de restauració, les persones propietàries vindran vinculades amb el contingut de la resolució. Per tant, en el fons, és una ordre d'execució d'una obra concreta (de conservació a

elecció del propietari o propietària en un cas; i d'enderrocament en tota la resta); i, per això, els seus efectes seran similars.

En cas de d'immobles arrendats, si l'arrendament es regeix per la LAU, la declaració de ruïna extingeix el contracte d'arrendament (art. 28.b de la LAU); però el desnonament de l'arrendatari no es pot realitzar per via administrativa; el propietari o propietària haurà d'exercir les corresponents accions de desnonament davant la jurisdicció civil (Sentència del TS de 23 de juliol de 2001; RJ 2001\8026).

Cal tenir en compte, igualment, que si la declaració de ruïna afecta a un immoble dividit en propietat horitzontal, això significarà l'extinció d'aquest règim de copropietat (art. 553.14.2 del Codi Civil de Catalunya).

G. EFECTES DE L'INCOMPLIMENT DE LA DECLARACIÓ DE RUÏNA: seran els mateixos que els que es deriven de l'incompliment de l'ordre d'execució: execució forçosa (per via d'execució subsidiària o multes coercitives); amb les admonicions de les conseqüències de responsabilitat civil, penal o administrativa en que puguin incorre els incomplidors.

H.- CASSOS ESPECIALS

1. Declaracions de ruïna en cassos de risc imminent: art. 96 Decret 64/2014: es tracta també de considerar una situació de risc imminent per a la salut o seguretat de les persones, apreciand l'existència d'una edificació en estat precari que amenaça ruïna; en tal cas, l'autoritat municipal ha d'adoptar les mesures de protecció urgents que no admetin demora relatives al desallotjament de les persones en situació de risc, l'apuntament o l'enderrocament total o parcial de l'immoble afectat o d'altres mesures que es considerin adients. Cal tenir en consideració les següents especialitats de procediment:

- les mesures a adoptar es poden acordar en qualsevol moment (tant abans com durant la tramitació del procediment ordinari per declarar la ruïna, com un cop declarada aquesta), a partir de que es consideri la imminència del risc.
- Quan es presenta denúncia o instància que posi de manifest la ruïna imminent, l'autoritat municipal ha d'ordenar la inspecció urgent, la qual inspecció informarà sobre l'estat físic de l'immoble, la seguretat de les persones o les coses afectades, i sobre les mesures de protecció urgents que no admetin demora.
- Les mesures a adoptar per garantir la seguretat en cassos de ruïna imminent (desallotjament de les persones en situació de risc, l'apuntament o l'enderrocament total o parcial de l'immoble afectat o d'altres mesures que es considerin adients) s'acordaran en el termini màxim de 72 h des de l'informe anterior, sense necessitat d'audiència. Si un cop executades aquestes mesures desapareix el risc

de ruïna imminent, es podrà deixar sense efecte el desallotjament i es podrà proveir el retorn dels ocupants.

- Com passava amb l'ordre d'execució en cas de risc imminent, els costos van sempre a càrrec de la persona propietària gravada amb l'obligació (art. 97 Decret 64/2014).

2. Ruïna d'edificació catalogada: arts. 92 i 96.3 Decret 64/2014: en la tramitació d'aquestes declaracions de ruïna existeixen també algunes especialitats de procediment:

- Es configuren com informes preceptius i vinculants aquells que han d'emetre les autoritats competents en matèria de protecció del patrimoni cultural. Aquest informe s'ha d'emetre en el termini màxim d'1 mes (48 hores si es tracta de ruïna imminent).
- L'enderrocament d'una edificació protegida requereix amb caràcter previ deixar sense efecte la declaració de protecció. Malgrat que l'art. 92.2 es refereix només als béns declarats d'interès nacional, som del parer que aquest efecte s'ha d'estendre a qualsevol nivell de protecció, fins i tot els béns considerats d'interès local conforme la normativa de protecció perquè respecte d'aquests també existeix l'obligació de conservació (art. 39 Llei 9/1993)

I.- CONCEPTE. NATURALESA. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA I EL DRET PENAL.

Concepte

DISCIPLINA URBANÍSTICA				
DU sancionador	<	DA sancionador	<	D Punitiu
Restauració legalitat				
Indemnitació perjudicis				

El Dret Penal

II.- PROCEDIMENT/S ADMINISTRATIU/S DE PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA

A) PLANTEJAMENT

Es declara (anul·lació o ineficàcia títol; o acta sense o contra títol); i s'adopten mesures: de restauració, de repressió i de rescabament.

Amb mesures cautelars i definitives

B) EN GENERAL, SOBRE EL PROCEDIMENT

B.1. Òrgans competents per a la incoació del procediment: municipis i CA; coordinació

B.2. Mesures cautelars.

B.3.- Acord d'incoació del procediment

- d'ofici, decisió reglada
- Acció pública
- Efectes

B.4.- Instrucció del procediment: notificació, al·legacions, prova, audiència

B.5.- Finalització del procediment: forma; competència; termini; suspensió; caducitat i silenci

III.- OBRES SENSE O CONTRA TÍTOL HABILITANT

A) CONCEPTE TÍTOL

B) ACTES EN CURS D'EXECUCIÓ

B.1.- Incoació del procediment

- Contingut preceptiu: suspensió immediata obres; informació sobre possible legalització (requeriment de legalització en el seu cas)
- notificació

B.2.- Instrucció del procediment: ratificació o aixecament suspensió

B.3.- Resolució del procediment:

- Sobreseïment: cassos en que procedeix
- Restauració
 - Cassos en que procedeix
 - Ordre d'execució
 - Contingut temporal
 - Contingut subjectiu
 - Mesures de restauració

B.4.- Execució de les mesures provisionals o definitives acordades per a la restauració de la legalitat urbanística:

- programa de restauració voluntària, en el seu cas.
- Execució forçosa: principis generals; fermesa de la declaració d'il·legalitzabilitat de les obres
- Mitjans d'execució
- Recurs contra la mesura executiva
- Compatibilitat procediment sancionador i de rescabament

C) ACTES FINALITZATS

IV.- ELS TÍTOLS HABILITANTS CONTRARIS A ORDENAMENT URBANÍSTIC

A) EN GENERAL, SOBRE ELS TÍTOLS HABILITANTS CONTRARIS A DRET URBANÍSTIC

B) LA REVISIÓ DELS TÍTOLS QUE SIGUIN ACTES ADMINISTRATIUS NULS O ANUL·LABLES

- especialitats: competència acord incoació; facultats CA; mesures cautelars; obres il·legalitzables

C) LES LLICÈNCIES NUL·LES DE PLE DRET

- Infracció del règim de zones verdes, espais lliures i sistema viari.

- Infracció del règim del sòl no urbanitzable reglat

- Adquisició de facultats sense tenir els requisits essencials

- Reserves de dispensació.

D) COMUNICACIONS PRÈVIES CONTRÀRIES A ORDENAMENT URBANÍSTIC

E) RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PER L'ANUL·LACIÓ DEL TÍTOL HABILITANT.

V.- L'EXERCICI DE LA POTESTAT SANCIONADORA

A) EN GENERAL, SOBRE LA POTESTAT SANCIONADORA

B) LES INFRACCIONS URBANÍSTIQUES

B.1.- Concepte

B.2.- Relació de la conducta infractora amb el títol habilitant

B.3.- Classes d'infraccions urbanístiques i tipus inclosos en cada classe

B.4.- Unitat d'acció i pluralitat d'infraccions

B.5.- Pluralitat d'infraccions: infraccions independents i infraccions connexes

C) SANCIONS: multes

- Quantificació general
- Quantificació específica
- Ampliació límit quantitatiu
- Reducció de la quantia
- Graduació de les multes
- Circumstàncies agreujants i atenuants
- Afectació a destí

D) PERSONES RESPONSABLES:

- sistema de responsabilitat subjectiva i personal.
- Autors i promotors; obres sense o contra títol.
- Pluralitat de responsables: solidaritat o mancomunitat.

E) PRESCRIPCIÓ DE LES INFRACCIONS I DE LES SANCIONS

E.1. Prescripció de les infraccions urbanístiques

E.2.- La prescripció de les infraccions clandestines

E.3.- La prescripció de les infraccions duradores o continuades; especial referència a la parcel·lació il·legal

E.4.- Efectes de la prescripció de la infracció i interrupció del termini

E.5.- Prescripció de les sancions urbanístiques

E.6.- Efectes de la prescripció de la sanció

F) PRESCRIPCIÓ DE LA INFRACCIÓ I LA SEVA RELACIÓ AMB LES MESURES DE RESTAURACIÓ DE LA LEGALITAT I D'INDEMNITZACIÓ DE DANYS I PERJUDICIS

G.- PROCEDIMENT

- Plec de càrrecs
- Notificació
- Proposta de resolució
- Audiència
- Procediment abreujat
- Legislació penal

H.- EXECUCIÓ DE LES SANCIONS

VI.- L'ACTUACIÓ DELS COMISSIONATS PARLAMENTARIS I MUNICIPALS HOMÒNIMS EN MATÈRIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

I.- CONCEPTE. NATURALESA. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA I EL DRET PENAL.

A) CONCEPTE:

Sota el títol de “disciplina urbanística” s’analitzen el conjunt de regles que arbitra el Dret urbanístic per assegurar el compliment total i efectiu de les obligacions que imposa, per tal d’aconseguir en tot cas el respecte i compliment de la normativa i del planejament urbanístic; també anomenat aquest sector normatiu com l’adreçat a la “protecció de la legalitat urbanística” (nom que dóna títol al Decret 64/2014). L’acte contrari a l’ordenament urbanístic (sigui realitzat pels particulars o per l’Administració) comporta necessàriament la posada en funcionament de les potestats administratives per exigir les responsabilitats pertinents i restaurar la legalitat infringida; en destaquen les següents notes:

- La comissió de l’acte contrari comporta la necessitat d’exercir les potestats reglades de repressió i reparació (art. 199.2 LUC); l’Administració titular de les potestats no pot decidir lliurement o discrecionalment; estem en presència de potestats substancialment reglades, fins i tot en allò que fa referència a l’inici dels procediments.
- Les conseqüències de l’acte contrari són punitives (sancions) i reparadores (reposició o restauració a estat anterior i, en el seu cas, indemnització de danys produïts) i tot això sota l’aplicació del Dret Urbanístic; i sens perjudici, com veurem, del complement del Dret penal en algunes ocasions.

La vessant repressora fora el dret urbanístic sancionador, que a la vegada forma part del Dret Administratiu sancionador, el qual, a la vegada, cal ubicar dins la categoria més genèrica del dret punitiu de l’Estat, amb totes les conseqüències que d’aquesta consideració se’n deriven (sobre tot cara a la aplicació en aquest camp dels principis generals del dret punitiu). En canvi, les vessants de restauració i rescabament de danys no formen pròpiament part del dret punitiu i en conseqüència no els hi són d’aplicació els mateixos principis.

L’esquema, doncs, fora el següent

DISCIPLINA URBANÍSTICA				
DU sancionador	<	DA sancionador	<	D Punitiu
Restauració legalitat				
Indemnitació perjudicis				

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

L'esquema tradicional amb que s'ha tractat la disciplina urbanística, ha consistit en separar dues situacions diferents: les obres realitzades sense llicència o contra les prescripcions de la mateixa; i les llicències contràries a l'ordenament urbanístic. Davant les quals situacions s'arbitren un seguit de mesures per tal d'aconseguir la restauració de la legalitat urbanística infringida, la repressió de les conductes contràries a la legalitat i el rescabament dels danys i perjudicis soferts. I tot això es complementa amb un quadre típic de les disciplines sancionadores: relació de conductes tipificades com a faltes; relació de sancions imposables; i la regulació d'un procediment per a la seva imposició. És allò que hem de tractar en aquest tema.

Però, apartat del sistema administratiu de reaccionar davant d'aquestes situacions, no hem de descuidar que pot actuar a la vegada l'ordenament penal si l'actuació contra la legalitat urbanística és constitutiva d'alguna conducta tipificada a la legislació penal. Clarament ho contempla l'art. 56 de la LS Est ¹, que ordena a l'Administració a donar trasllat al Ministeri Fiscal tant bon punt en un expedient urbanístic apareguin indicis de delictes; en el qual cas se suspendrà el procediment administratiu per la prejudicialitat penal; i, pel mateix principi, i a més pel principi de *non bis in idem*, si dins el procediment penal s'imposa una sanció, aquesta sanció penal exclourà l'administrativa, sens perjudici de poder imposar administrativament la reposició a la situació anterior a la comissió del fet contrari a la legalitat urbanística.

Pels cassos en que el Dret Penal tipifica conductes de transcendència urbanística, l'ordenament penal actua com a complement de l'ordenament urbanístic. I dins la pràctica penal s'acostuma a incidir en conductes típicament urbanístiques a través dels delictes de prevaricació (arts 404 a 406 del CP), de desobediència (arts. 410 ss del CP) i, especialment, dels delictes contra l'ordenació el territori i l'urbanisme (arts. 319 i 320).

De totes aquestes conductes tipificades a la normativa penal té especial transcendència a nivell doctrinal el delictes de prevaricació, definit tradicionalment com la conducta consistent en dictar amb consciència (“a sabiendas”) una resolució injusta en matèria administrativa. Per tant, quan l'Administració actua contra dret urbanístic, saltarem a l'ordre penal, a grans trets, quan aquesta actuació tingui un component subjectiu: la consciència del funcionari o autoritat de que s'actua contra ordenament. La línia de separació entre sanció penal i sanció administrativa és molt delicada. El tema ha estat tractat magistralment a la STSJ Catalunya núm. 28/2016 de 24 octubre. ARP 2016\1226 (cas caserna provisional Bombers Parc Espanya Industrial), que argumenta:

- cal diferenciar il·lícit administratiu i il·lícit penal en funció de la gravetat de la infracció, que cal mesurar:

¹ Regulació ve complementada per l'art. 148 del Decret 64/2014

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- primer a partir de criteris materials que denotin que la conducta posa en greu perill el be jurídic protegit.
- En segon lloc, valorant les dimensions ètico-socials de les conductes dins el context cultural.
- L'àmbit penal ha de restringir-se respectant el principi de mínima intervenció.

- El be jurídic protegit es protegeix administrativament i penalment: administrativament amb caràcter preventiu i sancionador; i penalment en els cassos d'infracció més greu (principi penal d'intervenció mínima): per tant no poden haver-hi il·lícits penals que penalitzin simplement l'incompliment de normes administratives (STC 24/2004); els il·lícits penals han de fer front a conductes especialment lesives del be jurídic protegit: conductes greus i intolerables.

- El Dret Penal no és accessori del Dret Administratiu, els dos es complementen.

- El delictes de prevaricació urbanística (320 CP) es una especialitat del genèric de prevaricació (404 CP), el tractament del qual s'ha de fer a partir de les següents notes

- El poder no pot ser arbitrari, ni tan sols per perseguir fins d'interès públic.
- Àmbits de les jurisdiccions:
 - La legalitat ordinària de la decisió urbanística correspon a la Jurisdicció Contenciosa
 - La Jurisdicció Penal controla simplement si funcionaris i autoritats han comés una conducta tipificada a la legislació penal. No fan el control ordinari.
- Exigeix una resolució o informe "a sabiendas de su injustícia" (comú a tot tipus de prevaricació). Per tant:
 - cal partir de l'anàlisi de l'antijuridicitat material de la conducta, sota els principis d'excloure allò insignificant, intervenció mínima i proporcionalitat.
 - Això significa una contradicció amb el dret: bé per manca de competència, be per prescindir de les normes essencials de procediment, bé perquè el fons és contrari a la legislació vigent (que inclou la desviació de poder, manca de fonament)
 - La contradicció ha de ser clamorosa i evident (algunes sentències utilitzen qualificatius similars: patent, grollera, clara, palmària, esperpèntica...) perquè no és suficient la simple contradicció amb el dret (no pot identificar-se amb prevaricació ni la nul·litat de ple dret): penalment només es poden reprimir els atacs més greus a la legalitat.
 - A més ha de ser intencionada. Es un delictes dolós. La intencionalitat i l'arbitrarietat s'acostumen a posar en relació, ja que la resolució prevaricant es diu no és efecte de la constitució i les lleis, ans de la voluntat de l'autor

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

convertida sense cap justificació raonable en font aparent de normativitat.

- Cosa la qual significa que la conducta analitzada sota cap interpretació raonable possible pot tenir emparament normatiu; diu la sentència que prenem de guia que *"La resolución en el aspecto en que se manifiesta su contradicción con el derecho, no es asumible o sostenible mediante ningún método aceptable de interpretación de la Ley; o cuando falta una fundamentación jurídica razonable distinta de la voluntad del autor o cuando la resolución adoptada - desde el punto de vista objetivo- no resulta cubierta por ninguna interpretación de la Ley basada en cánones interpretativos admitidos"*

II.- PROCEDIMENT/S ADMINISTRATIU/S DE PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA

A) PLANTEJAMENT

L'exercici de les potestats administratives per a la restauració de la legalitat urbanística infringida, com succeeix en totes les potestats, requerirà de la tramitació d'un o diferents procediments:

- per anul·lar o declarar ineficax el títol administratiu habilitant (amb les conseqüències que se'n derivin); o
- per declarar que es realitza un acte sense o contra el títol habilitant (igualment amb les conseqüències que se'n derivin).

En aquests procediments es podran acordar una sèrie de mesures (art. 104.1 del Decret 64/2014):

- mesures de restauració: per a restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat (com la declaració d'invalidesa o d'ineficàcia del títol, enderroc d'obres, restauració a situació anterior).
- Mesures de repressió: per sancionar les infraccions comeses.
- Mesures de rescabament: per determinar els danys i perjudicis causats i ordenar la seva compensació.

I es pot tramitar un procediment en que a l'hora es puguin imposar totes les mesures; o es poden tramitar diversos procediments, de forma paral·lela o successiva (art 110 en relació a art. 104.1 del Decret 64/2014).

I, a més, en la tramitació d'aquests procediments, i abans de la resolució definitiva que s'escaigui, es poden acordar mesures cautelars per assegurar l'eficàcia de la resolució final (com la de suspensió de l'eficàcia dels títols, d'aturada de les obres, de precintat d'elements o emplaçaments o d'altres).

I, en execució de les mesures cautelars o definitives, cal contemplar igualment totes les incidències que poden donar-se a través dels mitjans

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

d'execució ordinaris de la normativa de procediment administratiu comú (principalment l'execució subsidiària i la multa coercitiva).

B) EN GENERAL, SOBRE EL PROCEDIMENT

Sigui quin sigui el procediment, hem de tractar una sèrie de qüestions generals a tenir en compte en qualsevol cas (sens perjudici de les especialitats que existeixin per a cassos concrets; nosaltres tractarem tres especialitats de procediment: les aplicables al cas de protecció de legalitat en obres sense o contra títol; les aplicables al cas de títol contrari a normativa urbanística; i les aplicables quan s'imposin mesures sancionadores).

B.1. Òrgans competents per a la incoació del procediment.

La normativa urbanística atorga competència a determinades entitats per instar i tramitar els procediments de protecció e la legalitat urbanística, els quals, com hem dit, imperativament haurà de posar en pràctica quan es donin alteracions d'aquesta legalitat.

Aquesta competència pertany (art. 200.3 LUC: art. 104 Decret 64/2014):

- Ordinàriament, als Municipis, per a la protecció de la legalitat urbanística respecte a les vulneracions comeses en el seu territori. L'òrgan competent per a la incoació de l'expedient és l'Alcaldia, sens perjudici de la possibilitat de delegació (art. 53.1 apartats n i t de la Llei municipal i de règim local de Catalunya)
- Al Departament autonòmic competent en matèria d'urbanisme, respecte a presumptes infraccions greus i molt greus (i també respecte de les infraccions lleus concurrents amb les anteriors); l'òrgan competent per a la incoació del procediment és el titular de la direcció general competent en matèria d'urbanisme (art. 107 Decret 64/2014).

Aquesta dualitat competencial requereix coordinar l'exercici de les potestats de disciplina; sota el principi de preferència de l'actuació municipal, excepte en els cassos de vulneracions de la legalitat urbanística comeses en sòl no urbanitzable i en terrenys que el planejament urbanístic reserva per a sistemes urbanístics generals (en la qual excepció no es reconeix la preferència municipal). I, per tant,

- Si es tracta d'infraccions greus o molt greus en sòl no urbanitzable o en sistemes generals, el Departament autonòmic competent en matèria d'urbanisme pot exercir la potestat de tramitar els procediments directament, comunicant-ho a l'Ajuntament (art. 200.3 LUC; arts. 104.3.c i art. 105.2 Decret 64/2014). Evidentment, aquesta regla no exclou la competència municipal per tramitar el procediment en aquests cassos, abans de rebre la comunicació autonòmica (art. 106.2 Decret 64/2014).

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- En altra cas, si el Departament autonòmic competent en matèria d'urbanisme té coneixement d'una presumpta vulneració de la legalitat urbanística, ho comunicarà a l'Ajuntament (art. 105.1 Decret 64/2014), i el pot requerir a que incoï el corresponent procediment si existeixin indicis d'infracció urbanística greu o molt greu; i si no l'incoa, la Comunitat autònoma podrà tramitar el procediment.

Per tant, en infraccions urbanístiques lleus (salvat que siguin concurrents amb greus o molt greus), la competència per a la tramitació de procediments de protecció de legalitat urbanística és exclusivament municipal; i en infraccions greus o molt greus, és preferentment municipal.

En qualsevol cas, l'òrgan que decideixi la incoació de l'expedient ha d'estar proveït per un funcionari públic; en aquest sentit, la sentència del TSJ d'Andalusia núm. 1208/2020, de 26 de juny (JUR 2020/266371), anul·la un expedient sancionador perquè l'acord d'incoació d'expedient havia estat adoptat per qui no tenia aquesta consideració (en el cas examinat, havia estat adoptat per un Gerent, que no tenia condició de funcionari ni d'autoritat).

I, finalment, si el procediment el tramita la comunitat autònoma, existeix una important limitació quan actui contra una actuació urbanística il·legal que disposi de títol habilitant: caldrà necessàriament que insti prèviament l'anul·lació del títol a través dels mecanismes que contempla la Llei de Bases de Regim Local (STS 930/2021, de 28 de juny; RJ 2021/3549).

B.2. Mesures cautelars.

Abans de la incoació del procediment es poden tramitar diligències prèvies per conèixer les circumstàncies del cas, determinar les persones presumptament responsables, coordinar la seva actuació amb l'altra administració si és el cas i, en funció del seu resultat, decidir motivadament sobre la conveniència d'iniciar el procediment o arxivar les actuacions (art. 111 Decret 64/2104).

B.3.- Acord d'incoació del procediment:

El procediment s'ha d'iniciar d'ofici (art. 112 Decret 64/2104), sent decisió reglada quan existeixin indicis d'alteració de la legalitat urbanística. I l'acord d'incoació d'ofici pot portar com a causa alguna de les actuacions procedents que contempla la normativa de procediment comú (art. 58 de la Llei 39/2015), entre les quals s'hi torba la denúncia.

L'existència d'acció pública en matèria d'urbanisme converteix en intranscendent l'intent de qualificar l'escrit d'un particular en que demana la tramitació d'un procediment de protecció de la legalitat urbanística com instància o denúncia. Ja que en qualsevol cas, encara que es tracti autènticament d'una denúncia (és a dir, on l'interès del presentant és simplement la defensa de la legalitat), la presentació de l'escrit obliga a incoar de l'expedient; com considera reiteradament la jurisprudència, de la qual esmentarem com a mostra les sentències del TSJ

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

de La Rioja núm. 456/2000, de 21 de juliol (RJCA 2000\1609) i del TSJ de Navarra núm. 885/2000, de 25 de maig (RJCA 2000\1669).

Aquest acord d'incoació del procediment de protecció de la legalitat urbanística produeix els següents efectes:

- interromp el termini de prescripció de les potestats administratives (termini el qual després analitzarem amb deteniment) (art. 112.4 Decret 64/2014).
- És accessible al Registre de la Propietat; aquest accés al Registre esdevé preceptiu quan el procediment de protecció faci referència a actes que comportin la creació de noves finques registrals (ja siguin de parcel·lació, reparcel·lació, obra nova o constitució d'un règim de propietat horitzontal) (art. 65.1.c i 65.2 LSEst 2015; art. 113 Decret 64/2014).
- Nomena un instructor o instructora del procediment (que s'encarregarà de tramitar d'ofici el procediment, tot incorporant les actuacions que es practiquin); i, en el seu cas, un secretari o secretària.

B.4.- Instrucció del procediment:

L'acord d'incoació s'ha de notificar a les persones interessades, oferint un termini de quinze dies d'audiència per formular alegacions i presentar els documents i les justificacions que estimin pertinents (art. 112.3 Decret 64/2014).

Es pot tramitar un període de prova, que durarà entre 10 i 30 dies, quan sigui necessari per acreditar els fets rellevants per a la resolució del procediment; si les proves s'acorden a petició d'algun interessat, assumirà les despeses que es causin (art. 114 Decret 64/2014).

Després del període de prova caldrà donar tràmit d'audiència; si mes no a l'empara de l'aplicació de l'art. 82 de la Llei 39/2015; del qual tràmit es podrà prescindir només quan es doni el supòsit previst a l'apartat 4 de l'art 82 (*"cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado"*).

B.5.- Finalització del procediment

El procediment finalitzarà en qualsevol de les formes admeses a la normativa de procediment comú (arts. 84 ss), entre les quals cal destacar la resolució expressa, la caducitat i el silenci.

La competència per dictar la resolució expressa serà de (art. 222 LUC; arts 108 i 109 Decret 64/2014):

- L'alcalde o alcaldessa, si es tracta d'expedients que tramiti la respectiva entitat local. Aquest òrgan té la competència per resoldre els expedients quan fan referència només a mesures de restauració de legalitat

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

urbanística; i també en aquells altres en que, conjuntament o separadament, s'imposin sancions per infraccions lleus o greus.

- El Ple, si es tracta de sancionar infraccions molt greus; en els quals expedients també es poden adoptar mesures de restauració de la legalitat urbanística.
- El titular de l'òrgan competent en matèria d'urbanisme dins la conselleria respectiva (avui, Direcció General d'Urbanisme), quan fan referència només a mesures de restauració de legalitat urbanística; i també en aquells altres en que, conjuntament o separadament, s'imposin sancions quan la quantia proposada sigui inferior a 600.000 €.
- El titular de la conselleria en matèria d'urbanisme (avui, Conselleria de Territori i Sostenibilitat), si es tracta d'imposar sancions quan la quantia proposada sigui igual o superior a 600.000 €; en els quals expedients també es poden adoptar mesures de restauració de la legalitat urbanística.
- L'òrgan competent per imposar la mesura d'indemnització de danys i perjudicis serà el que tingui la competència per imposar la sanció, sigui quina sigui la quantia a indemnitzar.

La resolució expressa haurà de dictar-se en el termini màxim de 6 mesos des de l'acord d'incoació (art. 202.1 LUC i 115 Decret 64/2014) ². Aquest termini pot ser objecte de suspensió o ampliació en els cassos que contempla la normativa de procediment comú (arts 22 i 23 de la Llei 39/2015 ³).

Però cal insistir en que la suspensió no es produeix ope legis per la simple concurrència de la causa legal, sinó que cal que l'autoritat instructora l'acordi i la notifiqui, sense els quals requisits processals no es podrà considerar efectiva la suspensió; així opina la sentència del TSJ d'Andalusia núm. 1778/2017, de 25 de setembre (RJCA 2017\813): "... la suspensión ha de acordarse y notificarse antes de que se produzca el plazo de caducidad del procedimiento (en este sentido STSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Valladolid, Sección 1.ª, de 30 de abril de 2004 (JUR 2004, 228230) (Recurso contencioso-administrativo núm. 4103/1998)".

Finalitzat el termini de resolució expressa opera la caducitat del procediment (art. 202.1 LUC; art. 115.1 Decret 64/2014); la STS num. 1667/2020, de 3 de desembre (RJ 2020\4887) considera que per reiniciar el procediment quan ha operat la caducitat cal primer fer la declaració expressa d'aquesta. En concret el TS fixa la següent doctrina:

² La Llei 3/2012 va derogar l'art. 202.2 de la LUC que contemplava un termini més llarg (vuit mesos, sempre que l'òrgan resolutori revés la documentació completa de l'expedient com a mínim dos mesos abans de complir-se el termini) quan el procediment de protecció ha de resoldre's per autoritat diferent a aquella que n'ha disposat la seva incoació.

³ Aquest precepte general, de caràcter bàsic, entenc impedeix l'aplicació literal de les causes de suspensió del termini que contempla l'art. 115.2 del Decret 64/2014); igualment impedeix considerar l'aplicació de la interrupció del termini de caducitat pel temps que calgui per fer notificacions edictals a què es refereix l'art. 202.1 de la LUC, ja que l'obligació de dictar resolució expressa queda complida amb l'intent de notificació encara que resulti frustrada, conforme allò previst a l'art. 40.4 de la Llei 39/2015; per tant, el tràmit edictal serà posterior a l'intent de notificació que és el que compta als efectes del còmput de la caducitat.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

para la reapertura de un procedimiento administrativo en que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución administrativa expresa declarando la caducidad del inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento

Ni la LUC ni el Decret 64/2014 contemplen la finalització per silenci, que entenem inevitablement ha d'operar en el cas que s'hagi presentat denúncia (actor públic) o instància (de persona afectada) reclamant per la protecció de la legalitat urbanística; en tal cas, el venciment del termini per dictar la resolució expressa significarà l'existència de silenci administratiu que serà negatiu en aplicació de l'art. 25.1.a de la Llei 39/2105.

III.- OBRES SENSE O CONTRA TÍTOL HABILITANT

A) CONCEPTE DE TÍTOL HABILITANT

El títol habilitant per l'actuació urbanística abasta una extensa llista: pot ser una llicència o comunicació prèvia; però igualment s'estén a d'altres figures: la declaració d'innecessarietat de parcel·lació, el projecte d'urbanització, el projecte d'obres locals ordinàries, els projectes de reparcel·lació, i les ordres d'execució i de restauració (art. 130 Decret 64/2014).

Quan s'executin actes urbanístics sense o en contra el títol habilitant, s'incoarà un procediment de protecció de la legalitat urbanística amb les característiques que hem examinat. Però convé comentar algunes especialitats; en concret, es diferencia quan els actes es troben en curs d'execució de quan han finalitzat ja.

B) ACTES EN CURS D'EXECUCIÓ.

En aquests cassos, el procediment de protecció de legalitat urbanística es caracteritza per allò següent (art. 205 LUC i arts. 116 i 118 Decret 64/2014):

B.1.- Incoació del procediment:

La resolució d'incoació té un contingut preceptiu; a saber:

- Ha de decretar la suspensió immediata dels actes d'execució que s'estaven duent a terme qualsevol que sigui el seu estat. Per a l'eficàcia d'aquesta suspensió es podran acordar determinades mesures (com el precintament o la retirada de la maquinària i els materials a emprar en l'execució de les obres; la suspensió dels subministraments dels serveis o de la seva contractació; la prohibició de la primera utilització i ocupació dels edificis i les construccions i la suspensió de l'atorgament de llicències urbanístiques de primera utilització i

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

ocupació parcials); si s'adopten aquestes mesures, s'advertirà que el seu incompliment habilita l'òrgan competent per ordenar l'execució forçosa.

- Ha d'informar, motivadament, si l'acte que s'està realitzant és manifestament il·legalitzable; o de si el títol habilitant ha estat objecte de denegació prèvia. I,
 - o Pel cas que no siguin els actes manifestament il·legalitzables, s'adverteix i requereix a l'interessat que en el termini de dos mesos sol·liciti o comuniqui el títol habilitant o ajusti els actes d'execució al títol de que en el seu cas es disposi.
 - o Pel cas que no sigui legalitzable, o si sent legalitzable no es legalitzi, ha d'advertir de les mesures de restauració de la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat que es podrien adoptar.

L'acord d'incoació es notifica a totes les persones oferint un termini de 15 dies per al·legacions. Si l'adopta l'autoritat autonòmica, a més, es comunicarà a l'Ajuntament del territori.

B.2.- Instrucció del procediment:

En els 15 dies següents cal ratificar o aixecar l'ordre de suspensió; de forma que:

- Si no es ratifica, la suspensió quedarà sense efectes, sens perjudici de que pugui reiterar-se l'ordre de suspensió sense necessitat d'audiència.

- I si es ratifica la suspensió:

- o pel cas que els actes siguin manifestament il·legalitzables, no es podrà continuar l'obra i s'estarà a la resolució definitiva que ordenarà la restauració de la realitat alterada. Existeix abundant jurisprudència interpretant que si s'aprecia il·legalitzabilitat manifesta, no té cap sentit exigir requeriment de legalització; així ho havia declarat reiteradament el TS, en base a preceptes similars de la LS76 (Sentències TS 26 de febrer i 28 de març de 1988); i la jurisprudència del TSJ de Catalunya ho considera també de forma reiterada (veure, per totes, la sentència núm. 771/2014, de 19 de desembre JUR 2015\73489).
- o Cas contrari, és a dir, quan no s'aprecii manifestament la impossibilitat de legalització, es requereix a l'interessat perquè en el termini de dos mesos sol·liciti la corresponent llicència o efectui la comunicació prèvia, segons el cas, o ajusti els actes al títol de que es disposi (art. 205 LUC).

B.3.- Resolució del procediment:

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

En la resolució del procediment podem apreciar diferent casuística:

- sobreseïment respecte de les mesures de restauració (sens perjudici de la possibilitat de sancionar les possibles infraccions urbanístiques en el mateix procediment o en procediment independent): en el cas que, atenent el requeriment corresponent, la persona interessada hagi obtingut el títol administratiu habilitant, hagi efectuat la comunicació exigida amb els efectes que li pertoquen o hagi ajustat l'acte de què es tracti al contingut del títol administratiu atorgat o la comunicació prèvia efectuada (art. 119.1 Decret 64/2014).

- adopció de les mesures de restauració de la legalitat urbanística (sens perjudici també de la possibilitat de sancionar les possibles infraccions urbanístiques -i d'altres pronunciaments com els referents a indemnització de danys i perjudicis o invalidesa de títols civils- en el mateix procediment o en procediment independent): en el cas que els actes es considerin manifestament il·legalitzables, o si transcorre el termini de dos mesos sense haver demanat llicència o formulada la comunicació prèvia, o si la llicència es denega o la comunicació prèvia és improcedent, o si les obres no s'han ajustat al títol (art. 119.2 Decret 64/2014).

En aquest darrer cas, la mesura característica (que pot no ser l'única que s'acordi en la resolució definitiva) serà la referent a la forma de restaurar l'ordre urbanístic alterat. És a dir, la resolució contindrà una ordre d'execució (és a dir, d'accionar) o/i de no fer (és a dir, d'omissió); en qualsevol cas serà una ordre precisa i detallada (contingut objectiu), que identificarà les conductes que s'ordenen i les persones responsables del seu compliment (contingut subjectiu) i el termini per a la seva execució voluntària (contingut temporal).

Sobre el contingut temporal, la decisió de restauració de la legalitat oferirà a l'obligat el termini d'execució voluntària d'un mes (art. 206.2 LUC).

Sobre el contingut subjectiu, en un cas normal les persones obligades a complir les ordres de restauració les propietàries del sòl i de les obres afectats; però, per raó del seu contingut, algunes mesures aniran destinades a persones diferents: usuaris no propietaris, companyies subministradores de serveis o altres subjectes. En qualsevol cas hem de tenir en compte que la transmissió de la condició d'afectat o interessat no resta eficàcia ni al procediment de protecció de la legalitat ni a l'ordre de restauració dictada, sens perjudici de que el nou titular hagi de disposar d'un termini pel compliment voluntari de les mesures de restauració (art. 122 Decret 64/2014)

Sobre el contingut objectiu de la resolució que imposa mesures de restauració, pel cas que requereixi de projecte tècnic, el pot

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

elaborar la mateixa Administració que tramita el procediment o, sempre detallant el contingut objectiu a executar, pot ordenar a l'obligat a la seva confecció i obtenció posterior del pertinent títol habilitant (art. 121 Decret 64/2014).

Seguint amb el contingut objectiu, la normativa té un llistat (numerus apertus) de les mesures de restauració que es poden acordar (art. 120 Decret 64/2014); a saber:

- L'enderrocament de les obres executades.
- La reposició al seu estat inicial de les obres que hagin estat enderrocades o que hagin estat modificades (en especial quan afectin a béns protegits; però també en altres cassos si hi ha hagut enderroc parcial i la part enderrocada no sigui estructuralment o funcionalment autònoma ni separable de la part no enderrocada; o quan la reposició dels immobles afectats sigui necessària per al funcionament dels serveis públics o per garantir la seguretat de les persones i les coses)
- La reposició dels terrenys al seu estat inicial.
- El cessament dels usos il·legals.
- El desallotjament de les persones usuàries i la retirada de les coses mobles relatives als usos il·legals de l'immoble de què es tracti.
- L'execució de les obres necessàries per impedir els usos il·legals.
- El cessament dels subministraments dels serveis o la prohibició de la seva contractació.
- La prohibició de la primera utilització i ocupació dels edificis i les construccions.

B.4.- Execució de les mesures provisionals o definitives acordades per a la restauració de la legalitat urbanística:

L'execució de les mesures de restauració s'han de dur a terme per la persona obligada; regulant el reglament (arts. 123 i 124 del Decret 164/2014) la possibilitat de tramitar un "programa de restauració voluntària" en qualsevol moment anterior a l'inici de l'execució forçosa; si es tramita i s'aprova aquest programa no s'iniciarà la via d'execució.

Altrament, vençut el termini d'execució voluntària (que com hem manifestat en base a l'art. 206.2 de la LUC és d'un mes), si aquestes mesures no han estat executades per l'interessat, es procedirà a l'execució forçosa.

Evidentment, l'execució forçosa es regirà per la normativa general de procediment administratiu (arts. 99 ss de la Llei 39/2015); destacant especialment:

- l'obligació de respectar els principis de proporcionalitat (art. 100.1 Llei 39/2015 i art. 1126.1 del Decret 64/2014) i tipicitat dels mitjans d'execució. Procedint aquesta execució forçosa tant per l'efectivitat de les mesures cautelars que s'hagin adoptat durant la

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

instrucció, com de les ordres d'execució de restauració que s'adoptin en la resolució definitiva.

- Alguna jurisprudència molt avançada exigeix per a l'execució de les mesures de restauració la fermesa de la declaració de que les obres realitzades són il·legalitzables (be perquè s'hagi denegat la legalització, be perquè hagi passat el termini des de que l'Administració va requerir la legalització sense haver-se demanat); així, per exemple, la sentència del TSJ de València TSJ num. 316/2020, de 18 juny (JUR 2020\226084)⁴ considera que la manca de resolució expressa del recurs de reposició contra la declaració d'il·legalitzabilitat de les obres impedeix l'execució de les mesures de restauració.

Els mitjans de l'execució previstos específicament a la normativa urbanística són l'execució subsidiària i la multa coercitiva (arts. 206 i 225 LUC); establint-se a la normativa reglamentària el següent règim (arts. 126 ss Decret 64/2014):

- L'inici del procediment d'execució forçosa interromp el termini de prescripció per a l'execució de les ordres d'execució.
- En el cas d'ordres de restauració respecte de les quals hagi transcorregut la meitat del termini de prescripció, la seva execució forçosa s'ha d'efectuar pel mitjà d'execució subsidiària.
- Altrament, l'Administració decidirà de forma discrecional (no arbitrària) el mitjà d'execució procedent.
- Si s'opta inicialment per multes coercitives, es podrà canviar posteriorment a l'execució subsidiària quan hagi quedat palès que aquelles no resultin efectives.
- Si s'aplica el mitjà d'execució subsidiària, cal tenir en compte les següents regles:
 - o es poden liquidar bestretes pel cost d'execució previsible més danys i perjudicis, que serà objecte de liquidació al final de l'execució.
 - o Si cal procedir a enretirar mobles per dur a terme l'execució subsidiària, l'òrgan competent en pot disposar lliurament, fins i tot amb destí a abocador. Sempre amb costos a càrrec de l'obligat.

⁴ Inserim les parts més destacades de la sentència:

...como no se había notificado la denegación expresa del recurso de reposición planteado por la actora contra el acuerdo de restauración de la legalidad, éste, podía ser perfectamente válido, pero no era eficaz y consiguientemente, esa ausencia de notificación, determinaba, de manera categórica, la imposibilidad de adoptar medidas ejecutivas, entre otras, la referida a la imposición de multas coercitivas, porque el acto de restauración del que dimanaban, no era firme, al estar pendiente de notificación resolución de un recurso de reposición interpuesto contra el mismo, por lo que hasta tanto y cuanto no ganará firmeza, no podría ejercitarse en ninguna actividad coercitiva sobre el patrimonio del deudor. Esa ausencia de notificación de la desestimación expresa del recurso de reposición planteado contra la orden de restauración, provoca que la multa coercitiva careciera de cobertura jurídica, puesto que, no estaba dotada de ejecutoriedad, por pender la resolución de un recurso contra el acto administrativo que la motivaba

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- Si per a l'execució subsidiària cal elaborar projecte tècnic, aquest anirà igualment a càrrec de l'obligat. En qualsevol cas, l'ordre d'execució (sense projecte si no el necessita; o amb projecte si és necessari) és títol suficient per a l'inici dels treballs d'execució, sense necessitat en cap cas de llicència urbanística (art. 206.3 LUC).
- pel cas d'optar per la multa coercitiva (que serà d'entre 300 i 3000 €), atorgarà un nou termini (el que sigui suficient en funció de l'activitat a executar) pel compliment per part del propi obligat; multa coercitiva que podrà reiterar-se una i altra vegada, fins aconseguir el compliment efectiu de la restauració (art. 225 LUC; arts. 126 i 128 Decret 64/2014); i que és compatible amb la multa sancionadora, en el seu cas (art. 128 Decret 64/2014).
- Pel cas que existeixi liquidacions de quantitats dineràries (fruit de les liquidacions practicades com a bestretes o definitives en cas d'execució subsidiària; o fruit de la imposició de multes coercitives i/o sancionadores) que no siguin abonades en període voluntari, s'aplicarà el constrenyiment sobre el patrimoni (art. 129 Decret 64/2014).

Pel demès, les mesures d'execució se sotmetran al regim general de la normativa de procediment comú (arts. 97 ss de la Llei 39/2015); evidentment admeten recurs per discutir la legalitat de la mesura executiva, i per tant el recurs contra la mesura d'execució no habilita a discutir la legalitat de la resolució declarativa amb que finí el procediment de protecció de la legalitat. I si s'impugna la mesura d'execució en via administrativa i es demana la suspensió com mesura cautelar, cal considerar silenci positiu si aquesta petició cautelar conforme 117.3 de la Llei 39/2015; així es considera a la sentència del TSJ de València 662/2019, de 13 de desembre (JUR 2020/71390).

Tot això és allò que fa referència a la restauració de la legalitat urbanística; independent i, per tant, compatible amb l'exercici de la potestat sancionadora, i de la resolució sobre danys i perjudicis a indemnitzar i de la revisió dels títols civils que divideixin finques en contra de la legalitat urbanística, que podrà implicar la imposició de sancions i l'obligació d'indemnitzar danys i perjudicis i d'altres accions, que s'arbitrarà dins el mateix procediment o a través de procediment independent que en extens comentarem més endavant (art. 120.2 Decret 64/2014).

C) ACTES FINALITZATS.

El procediment serà substancialment idèntic, excepte en allò referent a la suspensió de l'execució dels títols habilitants, que no procedirà per haver ja finalitzat l'execució material de l'acte contrari a la legalitat urbanística; però en tot allò restant seran d'aplicació els mateixos tràmits: requeriment de legalització salvat que l'acte fos manifestament il·legalitzable, i ordre de restauració en el seu cas, imposició de sancions i rescabament de perjudicis.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

A considerar, per això, que el procediment de protecció de la legalitat urbanística es podrà incoar en qualsevol moment posterior a la finalització de l'execució, sempre que no hagi prescrit l'acció de restauració (art. 62 LSEst 2015); cal analitzar dues situacions diferents en el tractament del termini prescripció de l'acció de restauració:

- Ordinàriament, el termini de prescripció de l'acció de restauració és de sis anys d'haver-se produït la vulneració de la legalitat urbanística o, si s'escau, del finiment de les actuacions il·lícites o el cessament de l'activitat il·lícita (art. 207.1 LUC); termini prescriptiu de sis anys que s'aplica igualment per l'acció de reclamació de danys i perjudicis derivats de la vulneració (art. 207.2 LUC). I això malgrat que l'acció per sancionar pot tenir un termini diferent segons es tracti d'una infracció molt greu (que prescriu als sis anys també), greu (que prescriu als quatre anys) o lleu (que prescriu als dos anys) (art. 227.1 LUC)
- Ara bé, és imprescriptible l'acció contra infraccions a la legalitat urbanística que es produeixen en terrenys que el planejament urbanístic destina al sistema urbanístic d'espais lliures públics o al sistema viari, o classifica o ha de classificar com a sòl no urbanitzable reglat (art. 207.3 LUC) ⁵ .

IV.- ELS TÍTOLS HABILITANTS CONTRARIS A ORDENAMENT URBANÍSTIC

A) EN GENERAL, SOBRE ELS TÍTOLS HABILITANTS CONTRARIS A DRET URBANÍSTIC:

En aquestes ocasions ens trobem en presència d'un títol administratiu que empara l'obra o ús del sòl que s'està realitzant o s'ha realitzat; però aquest títol contravé l'ordenament urbanística.

Ja hem manifestat abans que el títol habilitant pot ser una llicència o comunicació prèvia; però igualment abasta a d'altres figures: la declaració d'innecessarietat de parcel·lació, el projecte d'urbanització, el projecte d'obres locals ordinàries, els projectes de reparcel·lació, i les ordres d'execució i de restauració (art. 130 Decret 64/2014). I sempre i en tot cas, quan el títol sigui contrari a l'ordenament urbanístic, caldrà declarar la seva ineficàcia (cas

⁵ La previsió de la imprescriptibilitat d'aquestes e les sancions que contempla la normativa autonòmica resulta discutible; discussió que es pot plantejar des de dos raonaments diferents:

- D'una banda, la menor consideració del dret sancionador respecte del dret penal; i en el dret penal només es contempla la imprescriptibilitat de delictes gravíssims (art. 131.3 CP: delictes de lesa humanitat, de genocidi o alguns delictes contra persones o béns protegits en cas de conflicte armat).
- D'altra banda, en la consideració de que la regulació d'una infracció imprescriptible sembla que hauria de ser matèria de procediment comú i per tant reservada a la competència estatal. I l'art. 30 de la llei 40/2015 sembla imposar un termini de prescripció per a qualsevol infracció administrativa.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

de les comunicacions prèvies) o la seva invalidesa (en tots els restants).

B) LA REVISIÓ DELS TÍTOLS QUE SIGUIN ACTES ADMINISTRATIUS NULS O ANUL·LABLES:

Quant els títols siguin actes administratius contraris a ordenament urbanístic, que estiguin afectats d'un motiu de nul·litat o d'anul·labilitat, hauran de revisar-se seguint el procediment de revisió d'ofici de la normativa de procediment administratiu comú (art. 208 LUC en relació a arts 106 i 107 de la Llei 39/2015; art. 131 Decret 64/2014).

Les especialitats d'aquests procediments a destacar són les següents:

- Sent un procediment de revisió d'ofici, sobre llicències urbanístiques municipals o altres títols igualment de la mateixa procedència subjectiva, l'acord d'incoació del procediment correspondrà normalment al mateix òrgan que l'ha atorgada; pot haver-hi una denúncia prèvia o petició d'un particular de què es revisi el títol (l'art. 106 Llei 39/2015 admet aquestes peticions en cassos de nul·litat de ple dret)-
- En qualsevol cas, a més, cal considerar que l'òrgan autonòmic competent en matèria d'urbanisme pot requerir a l'Ajuntament la incoació del corresponent procediment de revisió d'ofici, tant en cas de llicències nul·les com anul·lables (art. 208.2 LUC). Respecte d'aquesta iniciativa autonòmica creiem d'interès tractar allò següent:
 - o S'aplica a títols anul·lables o només a nuls? Podria sotmetre's a discussió la facultat autonòmica d'instar la revisió d'ofici de títols anul·lables, quan l'actual art. 107 de la Llei 39/2015 no admet petició de tercer en el procediment de revisió d'ofici d'actes anul·lables (que sí admet per actes nuls l'art. 106).
 - o Quant la mecànica processal: si el requeriment que dirigeix l'òrgan autonòmic a l'Ajuntament no és atès, aquell podrà interposar les accions contencioses que procedeixin contra la llicència o títol habilitant a través del règim d'impugnació d'acords que contemplen els arts 63 ss de la llei de bases de règim local.
 - o La Comunitat no té facultats de revisió ni de suspensió dels títols, sinó simplement de plantejar el tema jurisdiccionalment si el requeriment no és atès: existeix abundant jurisprudència d'exercici d'accions impugnatòries de Comunitats Autònomes en recursos contra títols urbanístics municipals que habiliten a l'execució d'obres o realització d'activitats en base a l'art. 65 de la LBRL, que consideren que la comunitat autònoma té una doble via: interposar accions contra el títol habilitant en els terminis que contempla la normativa de règim local; o instar la

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

revisió d'ofici i posteriorment interposar les accions contencioses contra la desestimació del requeriment ⁶.

- Incoat el procediment de revisió, des de l'aplicació de la normativa de procediment comú, cal destacar la possibilitat d'adoptar la mesura cautelar de suspensió de l'eficàcia de l'acte sotmès a revisió (art. 108 Llei 39/2015); aquesta mesura resulta preceptiva si les obres estan en curs d'execució; com també resulta preceptiva l'ordre d'aturada de les obres igualment com a mesura cautelar (art. 208.3 LUC); aquestes mesures cautelars impediran l'obtenció del títol corresponent a la primera ocupació (art. 209.1 LUC).
- Si les obres son il·legalitzables, la resolució administrativa que posi fi al procediment de revisió d'ofici declarant la seva invalidesa pot ordenar les mesures escaients per restaurar la realitat física alterada; si la resolució no es pronuncia sobre aquesta qüestió, s'incoarà tot seguit el procediment de protecció de la legalitat urbanística vulnerada corresponent (art. 133 Decret 64/2014).

Creiem d'interès desenvolupar les facultats autonòmiques en aquests procediments. És de destacar que la normativa actual, fent-se ressò de la jurisprudència elaborada a partir de la CE i de la LBRL sobre el significat del principi d'autonomia municipal ⁷, no contempla la potestat autonòmica de suspensió dels acords locals que constituïssin infracció urbanística manifesta i greu, que sí es contemplava en la normativa anterior; sens perjudici de la facultat excepcional que l'art. 67 de la LBRL atorga al Delegat del Govern a la Comunitat de suspendre i impugnar els acords d'entitats locals que afectin greument a l'interès general d'Espanya (impugnació la qual seguiria el procediment de l'art. 127 de la LJ).

Les iniciatives de la Comunitat Autònoma davant d'un títol nul (o, en el seu cas, anul·lable) passarien per: o bé impugnar-lo en exercici de l'acció impugnatòria de l'art. 64 de la LBRL i en seu jurisdiccional demanar la suspensió com mesura cautelar i l'anul·lació del títol; o bé requerir a l'Ajuntament perquè tramitin la revisió d'ofici i contra la desestimació expressa o per silenci formular igualment el recurs contenciós (i en seu jurisdiccional demanar igualment en el seu cas la suspensió com mesura cautelar, i l'anul·lació del títol).

La facultat de subrogació que es reconeix a l'autoritat autonòmica, fins i tot en matèria de protecció de la legalitat urbanística, en cas d'inactivitat o incompliment d'obligacions d'una entitat local

⁶ Veure, per totes, la sentència del TSJ de Catalunya núm. 770/2003, de 29 d'octubre (RJCA 2003\104), que declara que: "La posibilidad de ejercicio de la acción de nulidad del artículo 102 de la Ley de 26 de noviembre de 1992 [avui art. 106 de la Llei 30/1992], siempre que no se haya interpuesto en plazo el correspondiente recurso Contencioso-Administrativo y con independencia de la potestativa facultad que a la Administración Autonómica otorga el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, viene implícitamente reconocida por el Tribunal Supremo, entre otras muchas en su sentencia de 25 de octubre de 2.001 (RJ 2001, 10095)"

⁷ sentència del Tribunal Suprem de 3 de setembre de 1990

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

si l'ens afectat no actua o compleix en el termini d'un mes des que sia requerit (art. 15 LUC), no pot habilitar a la Comunitat Autònoma a decretar la revisió d'ofici de la llicència si no s'atén el requeriment; aquesta subrogació, en cas d'inactivitat i manca de compliment del requeriment, sí habilita a la Comunitat per a la tramitació de procediments de protecció de la legalitat urbanística quan no existeix títol habilitant que calgui primer declarar invàlid.

C) LES LLICÈNCIES NUL·LES DE PLE DRET:

Cal destacar que en dret urbanístic existeix una regulació específica ampliatòria dels motius de nul·litat, ja que seran nul·les no només les llicències que continguin alguna infracció de nul·litat segons la normativa de procediment comú (art. 47.1 Llei 39/2015); a més, també seran considerades nul·les de ple dret les llicències que s'atorguin "*con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística*" (art. 55 LSEst 2015); les llicències que contravinguin el règim del sòl no urbanitzable reglat (el definit a l'art. 32.a de la LUC) (art. 210 LUC); i les llicències que continguin reserves de dispensació (art. 11 LUC).

D'aquetes supòsits de nul·litat de ple dret tractarem especialment quatre cassos: les llicències que infringeixen el règim de les zones verdes o espais lliures; les llicències contràries al règim del sòl no urbanitzable reglat, les llicències per les quals s'adquireixen facultats o drets sense tenir-ne els requisits essencials (causa de nul·litat de l'art. 47.1.f de la Llei n39/2015); i les llicències que continguin reserves de dispensació.

- Respecte de les llicències que infringeixen el règim de les zones verdes i espais lliures, la jurisprudència ha considerar que es tracta d'infracció sobre sistemes (i no sobre zones); la LUC parla d'infracció del "sistema urbanístic d'espais lliures públics" o "sistema viari"; és a dir, d'un sistema urbanístic, general o local, naturalment destinat a l'ús comú. No fa referència a espais lliures d'edificació en parcel·les privades: no fa referència a la infracció de la separació d'edificació a llindars, per exemple.
- Respecte de les llicències contràries al règim del sòl no urbanitzable reglat, l'art. 210 manifesta que la infracció del règim jurídic respecte dels sòls que el planejament "*classifica o ha de classificar com a sòl no urbanitzable en virtut del que disposa l'article 32.a*" comportarà la nul·litat de ple dret. Aquesta regla va ser introduïda per la Llei 2/2002, de 14 de març (en vigor a partir de 21/06/2002); amb la redacció de la normativa anterior (Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la Legalitat Urbanística; Decret 308/1982, de 26 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 9/1981; i Decret Legislatiu 1/1990) no existia precepte similar; per tant, si la infracció s'ha comés abans de 21/06/2002, i donat que cal aplicar la normativa vigent

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

al moment de comissió dels fets (DT 16ena apartat 2 de la LUC), no operarà la nul·litat de ple dret ni la imprescriptibilitat de la infracció ⁸.

La jurisprudència ha concretat que la referència a la infracció del règim de l'art. 32.a de la LUC concerneix al sòl no urbanitzable reglat; així resulta de les sentències de l'TSJ de Catalunya núm. 291/1997, de 16 d'abril (RJCA 1997\948); núm. 297/2013, de 19 d'abril (JUR 2013\348157); núm. 549/2001, de 26 maig (JUR 2001\240151); i 16 de juny de 2020 (JUR 2020\257746).

- Sobre l'aplicació de la causa prevista a l'art. 47.1.f de la Llei 39/2015 ("actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"; precepte idèntic a l'antic art. 62.1.f de la Llei 30/1992), la Comissió Jurídica Assessora, en una doctrina consolidada, considera que es dona efectivament quan s'obté una llicència per dur a terme una actuació incompatible amb el règim jurídic del sòl, en particular quan aquest sòl no gaudeix del requisit, essencial, de ser edificable (dictàmens 375/01, 399/01, 129/02 i, més recentment, 99/07, entre molts d'altres). Així, ha dictaminat la nul·litat de ple dret d'una cèdula d'habitabilitat concedida a un habitatge construït en una zona forestal, no urbanitzable (Dictamen 7/07), d'una llicència d'obres que empara la construcció de quatre habitatges unifamiliars en sòl no urbanitzable (Dictamen 99/07), d'una llicència d'obres per construir 36 habitatges i 36 aparcaments en sòl destinat a equipaments (Dictamen 169/07, on es considera que el fet que la planta baixa es destini a equipaments no esmena el vici de nul·litat) i d'una autorització de subministrament d'aigua a les parcel·les de dues urbanitzacions que no tenen la condició de solar (Dictamen 394/06). La Comissió també ha considerat la concurrència d'aquesta causa de nul·litat quan s'atorga una llicència d'obres per construir un habitatge unifamiliar amb afectació de l'alineació prevista pel planejament i del mateix sistema de vialitat pública (dictàmens 142/06 i 148/06), quan es concedeix una llicència d'obres per construir un edifici que superi el nombre d'habitatges autoritzables i contingui habitatges en l'espai lliure interior d'illa (dictàmens 184/06 i 203/06), o quan s'atorga una cèdula d'habitabilitat a un immoble que no disposa de cuina ni de cambra higiènica i que se situa al terrat d'un edifici, que ja ha esgotat la superfície edificable (Dictamen 182/07). Igualment, la Comissió també havia informat la nul·litat de ple dret de les llicències d'obres que emparin intervencions en edificis catalogats contràries a la normativa sobre protecció del patrimoni arquitectònic (així, ja en els dictàmens 330/02 i 377/02).

⁸ Reiterem els dubtes abans manifestats respecte la previsió en norma autonòmica d'infraccions urbanístiques no subjectes a termini de prescripció

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

En canvi, el mateix òrgan consultiu s'ha mostrat contrari a considerar nul·les supòsits com el d'una llicència d'obres per a la construcció d'un habitatge unifamiliar que supera l'altura permesa (Dictamen 291/05), o el d'una llicència d'edificació que infringeix les condicions d'ocupació de la parcel·la i les separacions mínimes respecte dels límits (Dictamen 147/05), o d'una cèdula d'habitabilitat de segona ocupació concedida a un habitatge que presenta deficiències reparables en matèria de conservació i manteniment (en concret, humitats de consideració, mal estat de conservació de la cuina, sanitaris en pèssim estat i anomalies en la distribució elèctrica i la instal·lació de gas butà: Dictamen 15/07), o d'una llicència d'obres per a la transformació d'un local en habitatge que no ha previst, entre les seves condicions, la col·locació d'un tub d'extracció de fums subjecta a l'autorització de la comunitat de veïns (dictàmens 51/08, 52/08 i 53/08). En tots aquests casos, la Comissió remarca que la seva negativa a informar sobre la nul·litat de ple dret del títol habilitant no significa que aquest no pugui ser considerat anul·lable.

És a dir, la superació de l'altura màxima, la ocupació màxima, la separació mínima a llindars, no son matèries que afectin a una causa de nul·litat de la llicència, a l'entendre de la Comissió Jurídica Assessora. En definitiva, aspectes que afecten a la volumetria de les edificacions no formarien part mai de les causes de nul·litat de ple dret a l'entendre de l'òrgan administratiu informant.

- I respecte a la causa de nul·litat consistent en les reserves de dispensació que continguin les llicències, com declara de forma reiterada la doctrina del TSJ de Catalunya (veure per totes les sentències núm. 65/2010, de 28 de gener (JUR 2010\158539) i num. 1072/2009, de 19 de novembre (JUR\2010\119047), una llicència contrària a ordenament jurídic no constitueix reserva de dispensació nul·la de ple dret perquè aleshores tota il·legalitat a la llicència significaria aquest grau màxim d'invalidesa, cosa que no es pot deduir de la normativa urbanística ⁹.

9 Transcrivim les expressions més significatives de les resolucions jurisdiccionals esmentades:

“...la licencia de obras no contiene ninguna dispensa individual expresa para el caso concreto ni en cuanto a la situación y dimensiones de las ventanas ni en cuanto a la superficie de la parcela mínima edificable, que son los dos parámetros a los que se imputa reserva de dispensación. Distinto es que la licencia pudiera contravenir tales parámetros, pero si a cualquier infracción del planeamiento se la considerara una reserva de dispensación en el sentido estricto indicado, resultaría que toda licencia u orden contra plan sería nula de pleno derecho y no parece que sea este el sentir de la normativa urbanística aplicable que, en cuanto a nulidad de licencias contiene un precepto específico al que ya nos hemos referido, el 260.2 del D. Leg. 1/90 (hoy sería el art. 202 del D. Leg. 1/2005) que indica que las licencias u órdenes de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan serán nulos de pleno derecho. En consecuencia, la infracción de otros parámetros hará a la licencia anulable, pero no nula. Lo contrario supondría dejar

D) COMUNICACIONES PRÈVIES CONTRÀRIES A ORDENAMENT URBANÍSTIC

Com hem afirmat anteriorment, les comunicacions prèvies que no emparin l'acte que es pretén realitzar no signifiquen cap acte administratiu, ni exprés, ni tàcit, ni presumpte; per tant, la reacció per a la protecció de la legalitat urbanística vindrà de l'aplicació de la normativa de procediment comú i, en el seu cas, del desenvolupament de les ordenances municipals.

Des de la normativa de procediment comú, l'art. 69.4 sanciona amb la impossibilitat de continuar amb l'execució de l'acte des del moment en que es tingui constància de la inexactitud, la falsedat o la omisió de qualsevol data essencial; i així ho declararà l'Administració, amb possibilitat d'ordenar la restitució de la situació jurídica al moment previ. Estem, doncs, en presència d'una declaració administrativa autèntica en que privarà d'efectes al comunicat previ, decretarà la suspensió de les obres si estan en curs d'execució, i ordenaran la reposició de la legalitat infringida amb les mesures addicionals que procedeixin.

Des de les ordenances municipals, podem destacar la regulació de la de l'Ajuntament de Barcelona, l'art. 69 de l'ORPIMO estableix escasses novetats.

E) RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PER L'ANUL·LACIÓ DEL TÍTOL HABILITANT.

A considerar que l'art. 48.d de la LSEst 2015 contempla el dret a ser indemnitzat en els cassos d' *“anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades”*; afegint que *“en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado”*.

Hem fet els comentaris procedents a aquest supòsit en epígrafs precedents.

vacío de contenido dicho precepto. En todo caso, podría plantearse una aplicación analógica de dicho artículo, por ejemplo, a las licencias que infringieran otras disposiciones del planeamiento referentes a sistemas, naturaleza que, como hemos visto, tienen los espacios libres o las zonas verdes, o a algunos casos de disconformidad a derecho muy cualificada, pero no a la regulación de las ventanas o de la superficie mínima edificable, cuya infracción constituye en puridad supuestos de anulabilidad y, en consecuencia, no pueden analizarse en el presente proceso cuyo objeto es un acto administrativo denegatorio de una revisión de oficio por nulidad al amparo del art. 102 de la LPAC 30/92.”

“no cabe confundir una mera infracción urbanística, como hipotéticamente podría ser el supuesto de autos, y una reserva de dispensación. Así lo exige una interpretación sistemática del segundo inciso del artículo 11 de la Ley 2/2002, de Urbanismo, en relación con el apartado 1.b) del artículo 202 de la misma Ley, norma que excluye de la nulidad de pleno derecho las licencias no incursas en una infracción de las que el precepto citado tipifica”.

V.- L'EXERCICI DE LA POTESTAT SANCIONADORA

A) EN GENERAL, SOBRE LA POTESTAT SANCIONADORA:

Sens dubte cal tenir en compte el règim general de la potestat sancionadora (de regulació saltuària a la llei 39/2015: arts. 25.1.b, 28.2, 35.1.h, 53.2, 55.2, 60.2, 61.3, 63, 64, 77.4, 85, 89, 90, 96.5, 98.1.b; i de regulació més sistemàtica a la Llei 40/2015: arts 25 a 31); desenvolupada a la LUC (arts. 211 a 227) y al reglament de protecció (arts. 134 a 152 del Decret 64/2014).

L'esquema de partida resulta força senzill: en regulen un seguit de conductes que es tipifiquen com a falta administrativa (per principi de legalitat, definits en norma amb rang de llei; per tant, numerus clausus), i les sancions que es poden imposar per cadascun d'aquestes conductes (igualmente per principi de legalitat, definides en norma amb rang de llei, per tant, igualmente, numerus clausus), que s'imposaran a través del corresponent procediment sancionador.

B) LES INFRACCIONS URBANÍSTIQUES

B.1.- Concepte:

Constitueix infracció urbanística la comissió d'un dels actes contraris a l'ordenament urbanístic i que estiguin tipificats com a infraccions.

B.2.- Relació de la conducta infractora amb el títol habilitant:

Aquests actes es poden es poden realitzar sense títol habilitant, en contra el títol habilitant; o amb títol habilitant invàlid o ineficaç.

En els dos primers cassos (acte sense o contra títol habilitant), la infracció urbanística només exigirà la contemplació del fet infractor, i la participació del responsable en concepte d'autor o promotor.

En el tercer cas, en canvi (execució conforme a títol invàlid o ineficaç), primer caldrà tramitar el corresponent procediment administratiu per invalidar tal invalidesa o ineficàcia; l'inici d'aquest procediment per declarar la invalidesa o la ineficàcia interromp el termini de prescripció de la infracció (art. 226.1 LUC; encara que el precepte no es refereix a la declaració d'ineficàcia en referència a les declaracions prèvies, ens sembla evident que cal entendre-ho així). I un cop declarada la invalidesa o la ineficàcia del títol podrà obrir-se el corresponent procediment sancionador sempre que concorrin els mateixos dos elements anteriors: la contemplació del fet infractor, i la participació del responsable en concepte d'autor o promotor; aquesta darrera consideració haurà d'exigir considerar la culpabilitat de l'infractor en el motiu de la invalidesa o de la ineficàcia, respecte de la qual consideració la LUC ens doina simplement una pista: si la invalidesa del títol és conseqüència de la declaració d'invalidesa del planejament no existirà responsabilitat de cap mena contra les persones que actuen a l'empara del títol; en conseqüència:

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- Si la invalidesa del títol és conseqüència de la invalidesa del planejament, podria existir responsabilitat d'altres intervinents diferents als qui actuïn a l'empara del títol (per exemple, tècnics informants, autoritat que ha decidit l'atorgament de la llicència, etc.).
- Si la invalidesa del títol té una altra causa, caldrà valorar si la diligència o dol del beneficiari del títol ha sigut causant o co-causant de la invalidesa; si és així, evidentment serà responsable de la infracció si la conducta es troba tipificada com a tal.

B.3.- Classes d'infraccions urbanístiques i tipus inclosos en cada classe:

La LUC classifica les infraccions urbanístiques en molt greus, greus o lleus.

Són infraccions molt greus (art. 213 LUC ¹⁰) les següents:

- a) actes contraris a l'ordenament jurídic urbanístic sobre sòl no urbanitzable reglat (estigui o no formalment classificat com a tal), o en terrenys qualificats com a sistemes urbanístics generals o locals d'espais lliures, sistema viari o equipaments comunitaris esportius públics.
- b) La tala o l'abatiment d'arbres que comporti la desaparició d'espais boscosos o d'arbredes protegits pel planejament urbanístic.
- c) La vulneració, en més d'un 30%, en sòl urbà o urbanitzable delimitat, dels paràmetres imperatius establerts pel planejament urbanístic relatius a densitat d'habitatges, nombre d'establiments, sostre, alçària, volum, situació de les edificacions i ocupació permesa de la superfície de les finques o les parcel·les.
- d) La divisió o la segregació de terrenys en sòl no urbanitzable objecte d'algun règim de protecció especial, en contra de les determinacions d'aquesta llei.
- e) La vulneració del règim d'usos i obres dels béns que el planejament urbanístic inclou en els catàlegs de béns protegits.

Són infraccions greus (art. 214 LUC) les següents:

- a) actes contraris a l'ordenament jurídic urbanístic sobre sòl no urbanitzable discrecional (estigui o no formalment classificat com a tal), o en terrenys qualificats com a sistemes locals diferents als espais lliures, sistema viari o equipaments comunitaris esportius públics

¹⁰ Aquest precepte ha estat redactat conforme la Llei 3/2012, que incorpora interessants novetats, com la tipificació com a molt greu de la infracció del règim de béns catalogats, que en la redacció anterior no existia.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

b) L'incompliment, en sòl urbà i en sòl urbanitzable delimitat, de les determinacions urbanístiques sobre urbanització, usos del sòl i del subsòl i parcel·lació urbanística.

c) La vulneració, en més d'un 10% i fins a un 30%, en sòl urbà o urbanitzable delimitat, dels paràmetres imperatius establerts pel planejament urbanístic relatiu a densitat d'habitatges, nombre d'establiments, sostre, alçària, volum, situació de les edificacions i ocupació permesa de la superfície de les finques o les parcel·les.

d) L'incompliment del deure de conservació de terrenys, urbanitzacions, edificacions, rètols i instal·lacions en general, en condicions de seguretat.

e) La tala o l'abatiment d'arbres integrants d'espais boscosos o d'arbredes protegits pel planejament urbanístic que no comporti la desaparició d'aquests espais o arbredes.

f) La divisió o la segregació contrària al règim urbanístic en sòl no urbanitzable que no sigui objecte de cap règim de protecció especial, o bé en sòl urbanitzable no delimitat.

g) La constitució d'un règim de propietat horitzontal o d'un complex immobiliari privat, o la seva modificació quan comporti un increment del nombre d'habitatges o d'establiments, i també les operacions que tinguin per objecte constituir més elements susceptibles d'aprofitament independent dels que s'hagin fet constar en una declaració d'obra nova precedent, en contra de les determinacions del planejament, o bé sense llicència urbanística prèvia, o bé en contra de la llicència atorgada.

Són infraccions lleus (arts. 215 i 216 LUC) les següents:

a) L'incompliment, en sòl urbà i en sòl urbanitzable delimitat, de les determinacions urbanístiques sobre règim d'indivisibilitat de finques i sobre edificació.

b) La vulneració de l'ordenament jurídic urbanístic en sòl no urbanitzable no subjecte a protecció especial i en sòl urbanitzable sense planejament parcial definitivament aprovat, en els supòsits següents:

Primer. En matèria d'ús del sòl i del subsòl, si l'actuació no comporta fer edificacions ni instal·lacions fixes.

Segon. En matèria d'edificació, si l'actuació consisteix en la construcció d'elements auxiliars o complementaris d'un ús o una edificació preexistents legalment implantats.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

c) La vulneració, fins a un 10%, en sòl urbà o urbanitzable delimitat, dels paràmetres imperatius establerts pel planejament urbanístic relatiu a densitat d'habitatges, nombre d'establiments, sostre, alçària, volum, situació de les edificacions i ocupació permesa de la superfície de les finques o les parcel·les.

d) L'incompliment del deure de conservació dels terrenys, les urbanitzacions, les edificacions, els rètols i les instal·lacions en general en condicions de salubritat i decòrum públic.

e) Els actes a què fan referència que siguin constitutius d'infraccions greus o molt greus si són legalitzables i efectivament es legalitzen; per tal de considerar la degradació a falta lleu, el presumpte responsable ha d'instar la legalització abans de que recaigui la resolució sancionadora

f) Els actes de propaganda d'urbanitzacions, per mitjà d'anuncis, cartells, tanques publicitàries, fullets o cartes, per mitjans informàtics o per qualsevol altre sistema de divulgació o difusió que no expressin les dades referents a l'aprovació de l'instrument de planejament corresponent o que incloguin indicacions susceptibles d'induir els consumidors a error.

g) La tala o l'abatiment d'arbres sense la llicència urbanística corresponent, si la llicència és exigible segons el planejament urbanístic o les ordenances municipals.

h) Els actes de parcel·lació, urbanització, edificació o ús del sòl conformes a la legislació i el planejament urbanístics que es duguin a terme sense el títol administratiu habilitant pertinent, sense efectuar la comunicació prèvia en substitució de la llicència urbanística requerida o sense ajustar-se al seu contingut.

B.4.- Unitat d'acció i pluralitat d'infraccions (art. 134.2 Decret 64/2014):

Si una sola acció o omissió és constitutiva de dues o més infraccions urbanístiques, la persona responsable ha de ser sancionada de conformitat amb la infracció urbanística més greu comesa.

B.5.- Pluralitat d'infraccions: infraccions independents i infraccions connexes.

En cas de pluralitat d'infraccions cal distingir si són infraccions independents o connexes; en el següent sentit:

- Si són infraccions independents no connectades entre sí: art. 224.2 LUC; art. 134.3 Decret 64/2014: cada infracció serà objecte de sancions independents, que s'imposaran dins el mateix procediment; la competència es decidirà en funció de la sanció de superior quantia.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- Si són infraccions connexes, entenent-se per tals aquelles infraccions que entre elles existeix relació de causa-efecte: art. 224.1 LUC: s'imposa una sola sanció, que serà la que correspongui a la infracció comesa més greu, graduada conforme el resultat final perseguit i el dany causat.

C) SANCIONS

La LUC contempla com a sancions, exclusivament les multes. Com abans hem dit, aquestes multes sancionadores són independents i compatibles amb les coercitives; i per a la seva quantificació es tindran en compte les següents regles:

- Quantificació general: 219.1 LUC: les infraccions urbanístiques lleus són sancionables amb una multa de fins a 3.000 euros; les infraccions urbanístiques greus, amb una multa de fins a 150.000 euros; i les infraccions urbanístiques molt greus, amb una multa de fins a 1.500.000 euros.
- Quantificació específica: el Reglament estableix una fórmula per a la quantificació de la sanció, a partir del valor del volum o superfície afectada per la infracció (arts. 137 a 141 Decret 64/2014).
- Ampliació del límit quantitatiu: art. 219.2 LUC; art. 143 Decret 64/2014: les quanties de les multes s'han d'incrementar fins a la quantia del benefici obtingut pels infractors, si aquest fos superior.
- Reducció de la quantia al 80%: art. 217 de la LUC; art. 142 Decret 64/2014: en el cas dels responsables, abans que la resolució per la qual finalitzi el procediment de protecció de la legalitat urbanística pertinent sigui ferma en via administrativa, restaurin voluntàriament la realitat física o jurídica a l'estat anterior a l'alteració, mitjançant les operacions materials i jurídiques pertinents. En el cas que la restauració sigui només parcial, es modula la reducció en proporció al grau de restauració assolit.
- Graduació de les multes: art. 220 LUC: apart dels criteris de graduació contemplats a la normativa de procediment comú (art. 29.3 Llei 40/2015), es valorarà especialment la gravetat amb què la infracció afecta els béns i els interessos protegits per l'ordenament urbanístic, la gravetat del risc creat, el grau de culpabilitat de cadascuna de les persones infractores, l'entitat econòmica dels fets constitutius de la infracció i la viabilitat de la legalització de la infracció comesa.
- Circumstàncies agreujants i atenuants: ens remetem a allò que disposa l'art 136 del Decret 64/2014:
- Afectació a destí de les quantitats que s'abonin a l'Administració en el pagament de sancions: art. 223 LUC: queden afectades al patrimoni municipal del sòl i de l'habitatge.

D) PERSONES RESPONSABLES:

Dels criteris d'imputació de la responsabilitat contemplats a la normativa de procediment comú (art. 28 Llei 40/2015), cal insistir especialment en

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

el principi de responsabilitat subjectiva i personal, que exigeix d'un judici raonable de culpabilitat contra l'infractor, el qual no pot presumir-se i haurà de fonamentar-se en proves que siguin de càrrec suficient i obtingudes de forma lícita. Creiem d'interès la transcripció dels següents raonaments de la sentència del TSJ de les Illes Balears núm. 287/2018, de 5 de juny (RJCA 2018\920):

En el sistema de responsabilidad en materia de infracciones rige el principio de responsabilidad por dolo o culpa, de modo que no cabe la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente -por todas, sentencias del Tribunal Constitucional números 76/90 (RTC 1990, 76) y 164/05 (RTC 2005, 164) -.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2007 -ROJ: STS 2894/2007 , ECLI: ES: TS: 2007:2894-, sobre la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, reiteró que:

- ... a).- En dicho ámbito sancionador ha de rechazarse la responsabilidad objetiva, debiéndose exigir la concurrencia de dolo o de culpa, pues en el ilícito administrativo no puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad sin culpa;*
- b).- La concreta aplicación del principio de culpabilidad requiere determinar y apreciar la existencia de los distintos elementos cognoscitivos y volitivos que se han producido con ocasión de las circunstancias concurrentes en la supuesta comisión del ilícito administrativo que se imputa;*
- c).- Para la exculpación frente a un comportamiento típicamente antijurídico no basta con la simple invocación de la ausencia de culpa, debiéndose llevar al convencimiento del juzgador que el comportamiento observado carece, en atención a las circunstancias y particularidades de cada supuesto, de los mínimos elementos caracterizadores de la culpabilidad,*
- d).- Esta culpabilidad viene configurada por la relación psicológica de causalidad entre la acción imputable y la infracción de disposiciones administrativas; y*
- e).- Para que pueda reprocharse a una persona la existencia de culpabilidad tiene que acreditarse que ese sujeto pudo haber actuado de manera distinta a como lo hizo, que exige valorar las específicas circunstancias fácticas de cada caso".*

Por tanto, la operatividad del principio de presunción de inocencia, que abarca incluso el elemento de culpabilidad, impone que la prueba de cargo que justifica la sanción tiene que llevar incorporada la acreditación de que el sujeto pudo haber actuado de forma distinta. Tras la derogación de la Ley 30/1992 por la Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477), el principio de responsabilidad se recoge ahora en el artículo 28 de la Ley 40/2015, que rompe por completo con la responsabilidad objetiva y anuda la responsabilidad a la concurrencia de dolo o culpa. Así, el artículo 28 de la Ley 40/2015 ya no recoge el último inciso del artículo 130 de la Ley 30/1992, es decir, la posibilidad de que se responda "... aún a título de simple inobservancia".

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

Aquests principis generals es desenvolupen a la normativa urbanística a l'art. 221 de la LUC i a l'art. 135 del Decret 64/2014, els quals, partint del règim de responsabilitat subjectiva personal, imputen com a responsables de les infraccions urbanístiques a les persones físiques o jurídiques que incorrin en l'execució de les conductes, les obres i les actuacions respectives o bé mitjançant l'incompliment de llurs obligacions o de les ordres de les quals siguin destinatàries.

Les persones que incorren en les conductes infractores poden tenir el caràcter

- D'autors: quan són els autors materials de la conducta (acció o omissió).
- Promotors: són els agents, les persones encarregades de la gestió o l'impuls de l'actuació, si no són les persones propietàries.

En les obres sense o contra el títol seran sancionats en tot cas, sigui com autors, sigui com promotors, els propietaris o propietàries, els promotors, els constructors, els empresaris de les obres i les persones tècniques directores de l'execució d'aquestes.

En cas de pluralitat de responsables per a la comissió d'una mateixa infracció, s'imposarà una sola sanció, que serà abonada solidàriament o mancomunadament pels responsables:

- Mancomunadament, si l'obligació que s'incompleix amb la comissió de la infracció correspon conjuntament a les diferents responsables
- Solidàriament, en altre cas.

E) PRESCRIPCIÓ DE LES INFRACCIONS I DE LES SANCIONS

E.1. Prescripció de les infraccions urbanístiques

Sobre la prescripció de les infraccions urbanístiques, la LUC estableix les següents regles (art. 227 apartats 1, 2 i 4):

- Són imprescriptibles les infraccions urbanístiques comeses en terrenys que el planejament urbanístic destina al sistema urbanístic d'espais lliures públics o al sistema viari, o en terrenys considerats com a sòl no urbanitzable reglat (estigui o no classificat formalment com a tal). Tingui's en compte, com abans hem dit, que l'art. 210 de la LUC, que contempla la nul·litat de ple ret per la infracció del règim jurídic respecte dels sòls que el planejament "*classifica o ha de classificar com a sòl no urbanitzable en virtut del que disposa l'article 32.a*", té antecedent en la redacció introduïda per la Llei 2/2002, de 14 de març (en vigor a partir de 21/06/2002); amb la redacció de la normativa anterior (Decret Legislatiu 1/1990) no existia precepte similar; per tant, si la infracció s'ha comés abans de 21/06/2002, i donat que la prescripció es regeix per

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

les normes vigents a l'inici del termini, no operarà la prescripció de la infracció (interpretació que fonamentem a partir d'allò que considera la DT 2ª del Codi Civil; la jurisprudència ho ha entès així en cassos de modificacions legislatives que alteren els terminis de prescripció, en que considera d'aplicació el termini segons la normativa vigent a l'inici del període prescriptiu, com pot ser la Sentència del TS num. 102/2019, de 29 de gener RJ 2020\521); el tall temporal de 21/06/2002 per contemplar la prescriptibilitat o imprescriptibilitat d'aquestes infraccions urbanístiques ve tractat per exemple en la sentència del TSJ de Catalunya de 16 de juny de 2020 (JUR 2020\257746) ¹¹.

- Les infraccions molt greus prescriuen al cap de sis anys, les greus prescriuen al cap de quatre anys i les lleus prescriuen al cap de dos anys. Aquest termini comença a comptar:
 - o En infraccions aïllades, el dia en què s'ha comès la infracció.
 - o En el cas d'infracció continuada o que el fet únic es prolongui en el temps, el termini de prescripció es computa a partir del finiment o el cessament de l'activitat il·lícita.

E.2.- La prescripció de les infraccions clandestines:

S'han plantejat discussions doctrinals sobre la interpretació del dies a quo pel còmput del termini de prescripció, en aquelles infraccions que no són visibles per signes externs (alguna doctrina parla de clandestinitat); així ho considera la sentència del Tribunal Suprem de 10 de desembre de 1996 (RJ 1996/9207); i es recull també a la sentència del TSJ de Castella i Lleó núm. 1135/2000, de 13 de juny (RJCA 2000\1679), que afirma que *“ha de estarse a la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción”*; la sentència del mateix Tribunal núm. 705/2019, de 9 de maig (RJCA 2019\674) complementa que si la infracció no es visible des de la via pública el dies a quo per còmput del termini de prescripció computarà des que l'Administració en tingui coneixement.

Aquesta jurisprudència que lliga el dies a quo pel còmput del termini de prescripció de les infraccions urbanístiques a l'aparició de signes externs arranca de la interpretació de l'art. 92.1 del Reglament de Disciplina Urbanística (Reial Decret 2187/1978, de 23 de juny) que disposava que *“La prescripción de las infracciones urbanísticas se producirá por el transcurso de un año desde la fecha en que se hubieran cometido o, si ésta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. Se entenderá que puede incoarse el procedimiento sancionador cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción”*.

¹¹ Reiterem els dubtes sobre la possibilitat de que la normativa autonòmica configuri infraccions urbanístiques no subjectes a termini de prescripció.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

Aquest precepte va ser derogat pel Reial Decret 304/1993, de 26 de febrer; i a més, el Reglament de Disciplina Urbanística és inaplicable a Catalunya, tal com declara la DF 1^a.e del RLUC.

Per tant, la interpretació del dies a quo cal fer-la ara a partir d'allò que disposa l'art. 227.2: el dies a quo és el de comissió de la infracció (existeixin o no signes externs).

E.3.- La prescripció de les infraccions duradores o continuades; especial referència a la parcel·lació il·legal:

Si una infracció és duradora (fet únic que es perllonga en el temps) el dies a quo serà el darrer de perllongament del fet; i si estem en presència d'infraccions continuades (es persisteix d'una manera continuada en la conducta constitutiva d'infracció) igualment el dies a quo serà el de producció la darrera conducta).

Les infraccions continuades poden plantejar molt problemes en el seu tractament i interpretació; pensi's, per exemple, que l'art. 52 del ja derogat Decret 308/1982, de 26 d'agost, definia la infracció continuada com aquella "consistent en la repetició d'actes anàlegs, quan tots ells tinguin una unitat d'objectiu dins d'un mateix àmbit territorial, definit registralment o física", i considerava en tot cas que les parcel·lacions urbanístiques il·legals eren infraccions continuades. Aquesta consideració d'infracció continuada de les parcel·lacions il·legals pot també contemplar-se a la jurisprudència històrica (com les sentències del TS de 27 de setembre de 1984 RJ 1984/5586; i de 16 d'octubre de 1.984 RJ 1984/6602, entre moltes d'altres), i s'ha recollit a alguna normativa autonòmica (com la Valenciana o la de les Illes Balears).

Però el Decret 308/1982 no es troba vigent avui, ja que va ser objecte de derogació per la DD 1^a del RLUC. I l'actual Decret 64/2014 ni defineix les infraccions continuades, ni qualifica expressament com a continuades les parcel·lacions urbanístiques il·legals.

La interpretació de les infraccions continuades s'ha de realitzar avui a partir de l'art. 29.6 de la Llei 40/2015, que les defineix com "*La realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión*". Afegint l'art. 30.2 que per infraccions permanents o continuades el termini de prescripció computarà a partir de la finalització de la conducta infractora.

Per tant, la infracció continuada es defineix per la concurrència dels següents elements:

- pluralitat d'accions o omissions.
- que infringeixin preceptes administratius idèntics o semblants.
- Unitat ideològica: dins d'un pla preconcebut o aprofitant idèntica ocasió.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

Com hi ha pluralitat d'accions, en les infraccions continuades el dies a quo per el còmput de la prescripció serà la data de la darrera.

I, des d'aquest punt de vista, un acte de parcel·lació serà només infracció continuada quan estem en presència d'una pluralitat d'accions; no pot ser considerat com a infracció continuada quan existeix una sola acció o omissió (que produeix efectes que perduren en el temps, però aquests efectes no són actes executors successius). En aquest sentit, entenem, cal interpretar la moderna jurisprudència, de la que donarem com a mostra la sentència del TSJ d'Andalusia núm. 55/2018, de 18 de gener (JUR 2018/127031); i la del TSJ de València de 28 de febrer de 2017 (JUR 2017\142757).

E.4.- Efectes de la prescripció de la infracció i interrupció del termini:

i) En general, cal afirmar que la prescripció de la infracció determina la impossibilitat d'iniciar procediment sancionador; però no determina pas la legalització de l'acte contrari a dret urbanístic. S'aplicarà el règim de fora d'ordenació o de volum disconforme, segons els cassos. Alguns parers creuen que en tot cas és d'aplicació a infraccions prescrites el règim de fora d'ordenació previst a l'art. 108.1 de la LUC; no comparteixo aquest parer, donat que no en tots els cassos existirà afectació a "expropiació, cessió obligatòria i gratuïta, enderrocament o cessament"; i, de no existir tal afectació, caldrà aplicar el règim de disconformitat de volums previst a l'art. 108.4 de la LUC.

ii) La situació d'infracció prescrita ha de permetre l'accés al registre de la propietat amb normalitat.

Cosa que es contempla de forma clara respecte les inscripcions d'obres a l'art. 52 del reial Decret 1093/1997: no farà falta acreditar l'existència de llicència per a la inscripció al registre d'aquelles obres finalitzades a data "*anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificante*"

En canvi, han existit interpretacions molt contradictòries en allò referent als usos d'edificacions en contra del planejament. Recentment, la resolució de la Direcció General de Seguretat Jurídica i Fe Pública de 21 de juliol de 2021 (RJ 2021\4176) ha considerat que procedia la inscripció al registre d'un canvi d'ús d'una edificació per constar l'antiguitat del seu ús com habitatge havent transcorregut el termini per iniciar el procediment de restauració de la legalitat; als quals efectes considera que el termini per el còmput de la prescripció no comença quan cessa l'ús, sinó quan s'inicia (com succeeix en cassos d'obra sense llicència).

iii) La iniciació del procediment sancionador amb anterioritat al compliment del termini de prescripció interromp aquesta, salvant que operi la caducitat.

La interrupció del termini de prescripció i els efectes de la caducitat es regiran per les normes de procediment comú.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

Sobre la interrupció del termini de prescripció, l'art. 30.2 de la Llei 29/2015 contempla avui que *“interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”*; precepte literalment idèntic a l'art. 132.2 de la Llei 30/992, que havia estat interpretat per la jurisprudència en el següent sentit: *“La primera posible interrupción del curso prescriptivo es la del conocimiento formal por el interesado, mediante la válida notificación, de la incoación del procedimiento sancionador”* (Sentència TSJ d'Andalusia núm. 2388/2018, de 18 de desembre. JUR 2020\2612); no és suficient, doncs, amb l'acord d'incoació, ni amb l'intent de la seva notificació, sinó que ha de ser una notificació practicada en forma i que arribi a coneixement del destinatari.

E.5.- Prescripció de les sancions urbanístiques

Sobre la prescripció de les sancions urbanístiques, la LUC estableix que prescriuen al cap de tres anys si són molt greus, al cap de dos anys si són greus i al cap d'un any si són lleus (art. 227 apartat 3).

El termini de prescripció de la sanció, si contra la mateixa s'ha interposat recurs administratiu, comença a comptar *“desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recursos”* sigui quin sigui el recurs administratiu interposat (interpretació de l'art. 30.3 de la Llei 40/2015 que realitza la STS 284/2021, de 25 de febrer RJ 2021\759).

Aquesta prescripció, no obstant, no afecta *“a otras obligaciones o prohibiciones impuestas, que no fueron objeto de la prescripción ni determina su anulación”* (ibídem STS)

E.6.- Efectes de la prescripció de la sanció:

La prescripció de la sanció determina la impossibilitat d'iniciar la via executiva per a la seva exacció; la iniciació del procediment per a la seva exacció abans del compliment del termini de prescripció interromp aquesta, salvant que operi la caducitat. La interrupció del termini de prescripció i els efectes de la caducitat es regiran, també, per les normes de procediment comú.

F) PRESCRIPCIÓ DE LA INFRACCIÓ I LA SEVA RELACIÓ AMB LES MESURES DE RESTAURACIÓ DE LA LEGALITAT I D'INDEMNITZACIÓ DE DANYS I PERJUDICIS

Tradicionalment s'ha afirmat que la prescripció de la infracció administrativa comporta a la vegada la prescripció de l'acció per adoptar les mesures de restabliment de la realitat urbanística infringida. Alguna jurisprudència, però, ha afirmat que el termini per a la restauració de l'ordenament urbanístic és un termini de caducitat (Sentències del TS de

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

14 de març de 1995 RJ 1995/2087; i del TSJ d'Astúries núm. 523/2000, de 20 de juliol RJCA 2000\1549).

Aquesta consideració sembla alterar-se per l'art. 207 de la LUC, del qual se'n desprenen les següents regles:

- Parla expressament de submissió o no, segons els cassos, a termini de prescripció (i no de caducitat).
- L'acció de restauració en cas d'infraccions imprescriptibles, tampoc està sotmesa a termini.
- L'acció de restauració en altre cas, i les accions per a determinar els danys i perjudicis soferts, prescriuen als sis anys.

La jurisprudència del TSJ de Catalunya s'apunta a la interpretació literal de la LUC (Sentències núm. 216/2017, de 31 de març JUR 2017\154298; i núm. 724/2014, de 12 de desembre JUR 2015\42336); aquesta jurisprudència insisteix en dues consideracions: d'una banda, en la possible dissociació de terminis de prescripció de l'acció sancionadora i de l'acció reparadora (dissociació que es produeix en infraccions greus i lleus); i, d'altra banda, en el caràcter no sancionador del procediment de restauració (amb tot allò que implica de garanties processals i de càrrega de la prova).

En realitat, el que flueix en el fons de les argumentacions és que procediment sancionador i procediment de restauració són, en realitat, procediments diferents, encara que per raons d'economia poden tramitar-se acumuladament, com considera la STS de 22 de setembre de 2020 (RJ 2020/3266), que considera que el procediment de restauració, si la normativa específica no estableix termini per a la seva resolució expressa als efectes d'apreciar la caducitat del procediment, regirà el termini general de 3 mesos; reproduïm les expressions literals del TS:

el procedimiento de restablecimiento de la Legalidad urbanística aquí aplicable -distinto del procedimiento sancionador que sí tiene previsto plazo de caducidad [según norma de la CA era de 6 meses] y que, aunque, por razones de economía procedimental pueda (optativo) tramitarse en un expediente único ..., no comunica su plazo de caducidad ... a la resolución del procedimiento de restauración de la Legalidad

I alguna normativa contempla la possibilitat d'exigir la restauració encara que la infracció administrativa hagi prescrit; en tal cas, per previsió normativa expressa, existirà en el seu cas prescripció de la potestat però imprescriptibilitat de la potestat d'exigir la restauració de la realitat infringida: com és el cas d'infraccions urbanístiques que signifiquin una alteració del domini públic, com considera la sentència del TSJ d'Andalusia núm. 611/2015, de 30 de març (JUR 2015\136075). No s'aplica en tal cas el principi penal de que la inexistència d'acció penal comporta la impossibilitat d'exigir la responsabilitat civil; perquè en el procés penal la reparació civil és conseqüència de l'il·lícit penal; en canvi en el procediment administratiu l'Administració gaudeix de dues potestats diferents: la sancionadora i la de restauració; sense que es doni la

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

dependència de la segona respecte de la primera (Sentència TSJ de Catalunya núm. 960/2002 de 5 novembre; RJCA 2003\694)

G.- PROCEDIMENT

El procediment per a la imposició de les sancions derivades de la comissió d'alguna infracció urbanística seguirà les normes de procediment administratiu comú, i, en allò que no sigui contradictori amb aquestes normes serà d'aplicació també les normes que regulen la potestat sancionadora de l'entitat que tramiti l'expedient (per tant, si el procediment el tramita la Generalitat, serà d'aplicació el Decret 278/1993, de 9 de novembre). La normativa urbanística reglamentària regula igualment algunes especialitats de procediment (arts. 144 a 150 del Decret 64/2014); d'aquestes especialitats reglamentàries, destaquem les següents:

- Plec de càrrecs: que s'elaborarà per l'instructor quan resulti de l'expedient que els fets investigats poden ser constitutius d'una infracció urbanística. El contingut del plec de càrrecs serà el següent: identificarà les persones físiques o jurídiques presumptament responsables dels fets investigats i el seu grau de participació; descriurà els fets imputats individualment a les persones presumptament responsables; relacionarà la infracció urbanística que els fets imputats puguin constituir i les sancions aplicables; advertirà de l'òrgan competent per sancionar la infracció urbanística; i descriurà, si escau, les mesures de restauració de la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat susceptibles de ser adoptades i els danys i perjudicis que es puguin haver causat.
- Notificació: el plec de càrrecs, junt amb l'acord d'incoació, es notifica als identificats com a responsables, oferint el termini de 15 dies per formular al·legacions, presentar els documents i les justificacions i proposar les proves que estimin pertinents.
- Proposta de resolució: la formula l'instructor en base a les proves i al·legacions que figurin a l'expedient. El contingut de la proposta serà el següent: descriurà la normativa aplicable i l'òrgan competent per resoldre'l; descriurà igualment els fets imputats; identificarà les persones responsables i les circumstàncies modificatives de la seva responsabilitat; formularà la tipificació de la infracció urbanística i la determinació de la multa que els correspon; i, si escau, les mesures de restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat que calgui adoptar i la determinació dels danys i perjudicis causats. La proposta serà d'arxiu del procediment en els següents cassos: quan els fets investigats no siguin constitutius d'una infracció urbanística; quan hagi prescrit la infracció urbanística; quan no sigui possible determinar les persones responsables; o quan s'hagi extingit la seva responsabilitat.
- Audiència: seguidament s'ofereix als interessats i als denunciants un termini de deu dies perquè puguin al·legar i presentar els documents i les justificacions que estimin pertinents. D'aquest tràmit es podrà prescindir quan no figurin en el procediment ni es tinguin en compte en la proposta de resolució altres fets, al·legacions i proves que els adduïts per les persones infractores.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

- Es pot tramitar el procediment de forma abreuçada, en cassos de infraccions lleus flagrant, amb les simplificacions que contempla l'art. 150 del Decret 64/2014, la qual cosa s'advertirà en l'acord d'incoació del procediment.

A considerar igualment allò que anteriorment hem manifestat sobre com cal procedir quan la infracció urbanística pugui ser constitutiva d'una infracció tipificada per la legislació penal: l'art. 56 de la LSEst ordena a l'Administració a donar trasllat al Ministeri Fiscal tant bon punt en un expedient urbanístic apareguin indicis de delictes; en el qual cas se suspendrà el procediment administratiu per la prejudicialitat penal; i, a més, si dins el procediment penal s'imposa una sanció, aquesta sanció penal exclourà l'administrativa, sens perjudici de poder imposar administrativament la reposició a la situació anterior a la comissió del fet contrari a la legalitat urbanística. Aquesta regulació ve complementada per l'art. 148 del Decret 64/2014, que afegeix com a interessant novetat que la suspensió del procediment administratiu mentre duri la tramitació penal no comporta la suspensió del procediment de protecció de la legalitat urbanística vulnerada respecte de les mesures de restauració de la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat que calgui adoptar en relació amb els mateixos fets; ni afecta tampoc a les mesures provisionals que s'hi puguin haver adoptat; ni, finalment, s'impedeix adoptar-ne motivadament de noves.

H.- EXECUCIÓ DE LES SANCIONS: arts 151 i 152 Decret 64/2014

L'execució de les sancions requereix que siguin definitives en via administrativa (és a dir, si no esgotava la via administrativa, la interposició del recurs d'alçada impedeix la seva execució) o fermes per no interposar-se recurs en termini en altre cas.

Un cop la sanció sigui executiva, s'inicia un termini de pagament voluntari en termini d'un mes. I transcorregut aquest, i fet el corresponent advertiment, es podrà iniciar l'execució forçosa a través del constrenyiment sobre el patrimoni de l'obligat; l'inici de l'execució forçosa interromp el termini de prescripció de la sanció.

VI.- L'ACTUACIÓ DELS COMISSIONATS PARLAMENTARIS I MUNICIPALS HOMÒNIMS EN MATÈRIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.

En matèria de disciplina urbanística destaca la possible intervenció dels comissionats parlamentaris (Defensor del Poble a l'Estat; Sindicatura de Greuges a Catalunya) i dels càrrecs que amb cert mimetisme s'han configurat a algunes entitats locals (Sindicatura de Greuges de l'Ajuntament de Barcelona, per citar-ne un exemple).

Les Memòries anuals que presenten acostumen a testimoniar la decisiva intervenció que en algunes ocasions han mantingut en aquesta matèria.

Respecte del Defensor del Poble, malgrat que la Llei orgànica reguladora (Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril) no faci cap referència expressa a

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

matèria urbanística, ni a habitatge, res impedeix formular queixes en aquests camps, a l'empara d'allò que contempnen els arts. 15 i següents d'aquesta llei orgànica. Segons l'art. 15, la queixa haurà de presentar-se en el termini màxim d'un any a comptar des del coneixement del fet que la motiva. I en concret, a l'informe de 2019 de la Institució fa un resum de les activitats, tant d'ofici com a resultes de queixes presentades, realitzades en aquest camp ¹². Afirmar que en matèria d'urbanisme i habitatge s'han tramitat 1.311 queixes que representen un 6,35% del total. Si be els efectes d'aquests queixes es limiten a les competències de l'òrgan: formulació de recomanacions, suggeriments, recordatori de deures legals advertiments, inclusió en la memòria anual que presenta a les Corts i, en el seu cas, interposició de recursos davant del Tribunal Constitucional (d'empara o d'inconstitucionalitat) ¹³.

Respecte de la Sindicatura de Greuges de Catalunya, la Disposició Addicional Catorzena de la LUC contempla la possible intervenció del Síndic en qüestions urbanístiques sempre que no hagi vençut el termini a que se subjecta l'acció de restauració de la legalitat; per tant, en el termini de sis anys els particulars podran presentar peticions o queixes a la sindicatura, a l'empara de l'art. 36 de la Llei 24/2009, de 23 de desembre. I en concret, a l'informe de 2019 fa un resum de les activitats, tant d'ofici com a resultes de queixes presentades, realitzades en aquest camp ¹⁴. Afirmar aquest informe que les polítiques territorials, que inclouen medi ambient, urbanisme i mobilitat, suposen prop de el 30% de les queixes iniciades en el 2019 (en número total de 2.395); i que no cal oblidar que l'urbanisme i les lleis en general han d'estar al servei de les persones, i que l'exercici d'un dret fonamental no pot quedar completament esborrat

¹² https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I_Informe_gestion_2019.pdf; pp 761 ss

¹³ A la memòria de 2019 destaca la recomanació de 6 de juny de 2019 que es va formular a l'Ajuntament de Palma de Mallorca, de que en el futur reaccioni eficaçment davant la transgressió de l'ordre urbanístic, i que compleixi amb la màxima diligència el mandat legal que assigna la legislació urbanística a les administracions municipals d'inspeccionar, preservar i restablir l'ordre urbanístic infringit. O la de 17 de juny de 2019, formulada a l'Ajuntament de Cigales, de Garantir el compliment de l'obligació que tenen els propietaris de tota classe de terrenys i construccions de mantenir-los en condicions de seguretat, salubritat i ornament públic (recomanació reiterada a dates 29 d'octubre de 2019 i 3 de desembre de 2019 pels Ajuntaments de Foios i de Cogolludo, respectivament) . O la de 31 de juliol de 2019, formulada a l'Ajuntament de Villa del Prado, recordant-los-hi l'obligació que tenen de facilitar informació urbanística que els ciutadans sol·licitin. Podríem fer igualment una relació dels suggeriments en matèria urbanística, que remeto a la seva consulta electrònica <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/E-2-Sugerencias.pdf>; o dels recordatoris dels deures legals: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/E-3-Recordatorios.pdf>; y sobre actuacions davant el Tribunal Constitucional, destaca la petició que li formula un Ajuntament de què interposi recurs d'inconstitucionalitat contra Llei 5/2019, de 19 de març, de modificació de la Llei 5/1999, de 8 d'abril, de urbanisme de Castella i Lleó, que desestima.

¹⁴ http://www.sindic.cat/site/unitFiles/6898/Informe%20al%20Parlamento%202019_cast_def.pdf; pp 169 ss.

TEMA 8.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

per requeriments burocràtics, encara que siguin legítims. Si bé els efectes d'aquests queixes es limiten a les competències de l'òrgan (similars a les del defensor del Poble, excepte en allò referent a les accions davant del Tribunal Constitucional, per a les quals la Sindicatura no ostenta legitimitació.

Respecte de la Sindicatura de greuges municipal, òrgan d'existència potestativa segons l'art. 482.c de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, cal contemplar la seva existència a nombroses entitats locals entre nosaltres. En concret la Sindicatura de Greuges de Barcelona, institució regulada per reglament municipal ¹⁵, ostenta competències per a revisar l'activitat municipal; i malgrat que el reglament no es refereix específicament a matèria urbanística, en la seva tasca ordinària actua en moltes ocasions dins aquest camp. Del seu informe d'activitats sobre l'exercici 2019 en destaca que es varen tramitar 89 queixes en matèria d'urbanisme, afirmant que "el nombre de queixes més elevat que ha atès aquest any la Sindicatura en matèria d'urbanisme fa referència al malestar de la ciutadania amb la tramitació dels expedients dels procediments de protecció de la legalitat urbanística per part dels districtes"; i qualificant de paradoxal que expedients oberts arrel de denúncies acabin amb declaració de caducitat expressa 16 mesos després; critica, a més, el retard en la tramitació dels expedients de llicències (moltes la resolució s'adopta transcorregut amb escriu qualsevol termini raonable) o en la confecció dels informes previs que cal adjuntar a determinats règim de comunicacions. Igualment cal considerar l'abast limitat de les seves competències, que es limiten a la pràctica a emetre informes i recomanacions i a formular la seva memòria d'activitats anuals on poden analitzar-se un resum de les seves activitats; en aquest sentit, en la memòria del 2019 i vistes les queixes analitzades es recomana "tramitar els expedients de protecció de la legalitat urbanística d'una manera eficaç i eficient per tal d'evitar que es consoliden les vulneracions de l'ordenament jurídic"; i també "Tramitar els procediments d'intervenció d'obres d'acord amb els procediments establerts i dins dels terminis que a aquest efecte s'estableixin" ¹⁶.

¹⁵ <https://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/normativa/reglament.pdf>

¹⁶ <https://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/informe/informe2019.pdf> pp 32 a 39