



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

---

Facultat de Dret

# DICTAMEN JURÍDIC EN MATÈRIA D'URBANISME

**TREBALL FINAL DEL  
MÀSTER D'ACCÉS A L'ADVOCACIA**  
*Curs 2021-2022*

**Jordi AUMATELL i MAS**  
**18012503 – 77923366X**

*Dret Urbanístic*  
*Cas Admin251*  
*Tutor: Dr. Joaquín Tornos i Mas*

# ÍNDIX

1. Introducció.....	4
1.1. Antecedents de fet.....	4
1.2. Competència i normativa aplicable.....	4
1.3. Documentació examinada.....	5
1.4. Advertiment.....	5
2. Anàlisi jurídic.....	7
2.1. Fonts de dret aplicables al cas.....	7
2.1.1. Normativa aplicable.....	7
2.1.2. Jurisprudència aplicable per matèries.....	8
2.2. Qüestions substantives.....	8
2.2.1. <i>Es pot entendre que l'ordenació aprovada definitivament suposa la prohibició de noves activitats extractives a la totalitat del sòl no urbanitzable del municipi?</i> .....	8
2.2.2. <i>Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista urbanístic, ambiental, miner i d'establiment de noves activitats.</i> .....	10
2.2.2.1. <i>Naturalesa estatutària de la propietat</i> .....	10
2.2.2.2. <i>Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista urbanístic</i> .....	11
2.2.2.3. <i>Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista miner</i> .....	13
2.2.2.4. <i>Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista ambiental</i> .....	14
2.2.2.5. <i>Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista d'establiment de noves activitats</i> .....	16
2.2.3. <i>Necessitat de motivació especial d'aquesta ordenació.</i> .....	17
2.3. Qüestions processals.....	22
2.3.1. <i>Improcedència de recurs administratiu previ i interposició de recurs davant de la jurisdicció contenciosa administrativa. Elements de la interposició.</i> .....	22
2.3.2. <i>Legitimació de l'ajuntament de la canonja</i> .....	23
2.3.3. <i>Possibles pretensions de l'empresa minera</i> .....	24
2.3.3.1. <i>Reclamació d'una indemnització</i> .....	24
2.3.3.2. <i>Petició d'autorització de l'activitat per part del jutjat o tribunal</i> ..	28
2.3.4. <i>Possibles mitjans probatoris</i> .....	30
2.3.5. <i>Recursos contra la sentència</i> .....	30
3. Conclusions i discussió.....	32

4. Emissió del dictamen .....	34
5. Bibliografia.....	35

## ÍNDIX D'ACRÒNIMS

CE: Constitució Espanyola.

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

LEC: Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil.

LJCA: Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa-administrativa.

LRJSP: Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic.

POUM: Pla d'ordenació urbanística municipal.

RLUC: Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.

STS: Sentència del Tribunal Suprem.

STSJC: Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

TRLSRU: Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, mitjançant el qual s'aprova el text refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana.

TRLUC: Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

TS: Tribunal Suprem.

TSJC: Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

# **1. INTRODUCCIÓ**

## **1.1. Antecedents de fet**

L'AJUNTAMENT DE LA CANONJA ens sol·licita l'emissió del present dictamen, que versí sobre la legalitat de la prohibició de l'activitat minera d'extracció d'àrids inclosa al Pla d'Ordenació Urbanística Municipal.

Concretament, la mercantil MINERIA TARRAGONINA S.A., dedicada a l'extracció d'àrids, pretén obtenir llicència per a l'extracció d'àrids destinats a la construcció d'obra pública i privada al terme municipal de la Canonja.

D'acord amb el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal de la Canonja, aprovat definitivament per la Comissió Territorial d'Urbanisme del Camp de Tarragona el 4 de maig de 2017, i publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 20 de juny de 2017, no s'admet activitat minera d'extracció d'àrids al municipi.

Els Serveis Tècnics d'Urbanisme de l'Ajuntament de la Canonja, doncs, plantegen la legalitat de la denegació de la llicència i la conformitat a dret d'aquesta prohibició inclosa al planejament vigent, específicament en relació amb l'article 68.9 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.

Alhora, també estan interessats a saber quines són les vies processals que podria recórrer MINERIA TARRAGONINA, S.A. contra la denegació d'aquesta llicència.

## **1.2. Competència i normativa aplicable**

Abans d'entrar al fons de l'assumpte, és necessari, prèviament, determinar la competència de l'Ajuntament en matèria d'urbanisme, específicament pel que fa al planejament.

L'urbanisme s'interrelaciona permanentment amb el dret a la propietat privada, reconegut a l'article 33 de la Constitució Espanyola; de fet, l'urbanisme és una manifestació de la funció social de la propietat, que permet delimitar-ne el seu contingut.

La Generalitat de Catalunya, mitjançant l'article 149 de l'Estatut d'Autonomia, ha assumit competències en matèria d'urbanisme, d'acord amb l'article 149 de la

Constitució Espanyola, atès que no es tracta d'una competència exclusiva de l'Estat.

Al seu torn, els ajuntaments també són subjectes implicats en l'urbanisme. La Llei de Bases de Règim Local, a l'article 25.2.a, determina que *“el Municipi exercirà en tot cas com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i les Comunitats Autònomes, en les següents matèries: a) Urbanisme: planejament, gestió, execució, disciplina urbanística [...]”*.

Entrant a la legislació sectorial, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC) concreta la participació dels ajuntaments en matèria de planejament i llicències. Concretament, pel que fa al planejament urbanístic, l'article 76.2 estipula que *“correspon de formular els plans d'ordenació urbanística municipal i els programes d'actuació urbanística municipal als ajuntaments”*, sens perjudici que l'aprovació definitiva correspon a les comissions territorials d'urbanisme. Alhora, respecte a l'activitat d'intervenció urbanística, o sia, d'atorgament i denegació de llicències, l'article 188.2 del TRLUC determina que *“la competència i el procediment per atorgar i denegar les llicències urbanístiques s'ajusten al que estableix la legislació de règim local”*.

Per tant, podem afirmar que per resoldre el cas que ens ocupa, caldrà aplicar la normativa urbanística catalana, recollida al Text refós de la Llei d'urbanisme i complementada mitjançant els dos reglaments que la desenvolupen, el Reglament de la Llei d'urbanisme i el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística. Addicionalment, també caldrà tenir present el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, mitjançant el qual s'aprova el Text Refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana.

### **1.3. Documentació examinada**

Per a l'emissió d'aquest dictamen s'ha tingut en compte el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal de la Canonja, específicament la normativa i els plànols d'ordenació, així com les memòries d'ordenació i informació.

### **1.4. Advertiment**

Per a una millor realització del present cas haguera estat necessari obtenir la localització exacta del lloc on l'empresa minera voldria ubicar la planta d'extracció

d'arids, atès que la gran concreció de l'urbanisme sovint requereix una anàlisi exhaustiva d'un punt geogràfic concret, sens poder fer una anàlisi genèrica.

## **2. ANÀLISI JURÍDIC**

### **2.1. Fonts de dret aplicables al cas**

#### ***2.1.1. Normativa aplicable***

Espanya. Constitució Espanyola de 1978.

Espanya. Llei 22/1973, de 21 de juliol, de Mines.

Espanya. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

Espanya. Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa-administrativa.

Espanya. Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil.

Espanya. Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Espanya. Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Espanya. Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, mitjançant el qual s'aprova el text refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana.

Catalunya. Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Catalunya. Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

Catalunya. Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

Catalunya. Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

Catalunya. Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.

La Canonja. Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, aprovat definitivament per la Comissió Territorial d'Urbanisme del Camp de Tarragona el 4 de maig de 2017 i publicat al DOGC núm. 7.394, de 20 de juny de 2017.



### **2.1.2. Jurisprudència aplicable per matèries**

- a) Naturalesa jurídica dels Plans d'Ordenació Urbanística Municipal:
  - Sentència del Tribunal Suprem de 30 de juny de 1987.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 24 d'abril de 1989.
- b) Naturalesa estatutària de la propietat:
  - Sentència del Tribunal Suprem de 2 de febrer de 2004.
- c) Impugnació del planejament, i els seus límits:
  - Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 27 de juny de 2017.
  - Sentència del Tribunal Suprem d'11 de maig de 2011.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 19 de desembre de 2007.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 30 de setembre de 2009.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 21 de juliol de 2010.
- d) Responsabilitat patrimonial de l'administració en matèria de planejament:
  - Sentència del Tribunal Suprem d'1 de juny de 1989.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 24 de març de 1998.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 2 de febrer de 2004.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 19 de juliol de 2017.
  - Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 24 d'octubre de 2016.
- e) Limitació de l'actuació dels tribunals; els tribunals no poden substituir a l'administració:
  - Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'abril de 2011.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 15 de juliol de 2011.
  - Sentència del Tribunal Suprem de 6 de maig de 2016.

### **2.2. Qüestions substantives**

#### ***2.2.1. Es pot entendre que l'ordenació aprovada definitivament suposa la prohibició de noves activitats extractives a la totalitat del sòl no urbanitzable del municipi?***

Abans d'entrar al fons de l'assumpte cal analitzar la naturalesa jurídica dels Plans d'Ordenació Urbanística Municipals, anomenats POUM. D'acord amb la

reiterada jurisprudència del Tribunal Suprem<sup>1</sup>, el planejament urbanístic té la naturalesa de norma jurídica i, per tant, té caràcter normatiu amb rang reglamentari, tal com també ha reconegut la doctrina majoritària. En aquest sentit Joan Manuel Trayter afirma que *“els plans urbanístics tenen el caràcter d'autèntiques normes jurídiques, de normes reglamentàries subordinades a la Llei de la qual deriven, els quals s'integren a l'ordenament d'acord amb els criteris jeràrquics per raó de la seva funcionalitat i àmbit territorial respectiu, de manera que l'inferior no pot conculcar el superior”*<sup>2</sup>.

Essent així, la normativa del planejament i els plànols d'ordenació han de ser considerats normes jurídiques.

Segons l'article 160 de la normativa del POUM de la Canonja, que determina els usos prohibits en sòl no urbanitzable, *“resten prohibits en sòl no urbanitzable tots els usos no enumerats en l'article corresponent del Text refós de la Llei d'Urbanisme; així mateix, es prohibeixen en el sòl no urbanitzable del municipi de la Canonja, les noves instal·lacions destinades a activitats extractives, a càmping i a aparcament de caravanes, remolcs, autocaravanes i similars”*.

Alhora, als articles 161, 162 i 163, que regulen les tres qualificacions del sòl classificat com a no urbanitzable, estipulen concretament que en cap d'aquestes zones no s'admeten activitats extractives.

L'article 161 regula la qualificació de Sòl Rústic Comú (Clau N1a), que inclou *“els àmbits de sòl agrícola condicionats per la seva estreta relació amb els sòls urbans del municipi”*. A l'apartat 4 de l'article es determina que *“s'estableixen com a incompatibles en aquesta zona el conreu que necessiti hivernacles, els usos d'habitatge familiars i d'allotjament de persones treballadores temporeres i les activitats extractives, a més dels usos prohibits establerts en l'article corresponent d'aquesta normativa sobre USOS PROHIBITS EN SNU”*.

L'article 162 ordena la qualificació de Sòl de Protecció Agrícola Permanent (Clau N2a), entenent que és *“una zona agrícola d'especial protecció, pel seu interès agrari i paisatgístic, d'acord amb el planejament territorial, amb l'objectiu de preservar-la de qualsevol procés de degradació o d'abandonament dels conreus*

---

<sup>1</sup> Per exemple, les STS de 30 de juny de 1987 i STS de 24 d'abril de 1989.

<sup>2</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2021), pàg. 113 i 114.

*agrícoles*". L'apartat 3 de l'article concreta que "es prohibeixen en aquesta zona [...] les activitats extractives".

Finalment, l'article 163 regula la qualificació de Sòl Rústic Protegit (Clau N2b). Concretament, aquesta zona abasta, entre d'altres, l'àmbit del Pla Especial de millora rural "la Boella", aprovat definitivament per la Comissió Territorial d'Urbanisme de Tarragona el 20 de juliol de 2000. Per aquesta zona s'hi preveu, com a ús principal, l'activitat agropecuària prohibint-se "en aquesta zona els usos prohibits en l'article corresponent d'aquesta normativa sobre USOS PROHIBITS EN SNU", tal com estipula l'apartat 4 de l'article.

En definitiva, d'acord amb l'articulat del POUM de la Canonja no s'admet en general, ni en concret a cap qualificació urbanística, l'ús d'activitat minera de caràcter extractiu.

## **2.2.2. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista urbanístic, ambiental, miner i d'establiment de noves activitats.**

### 2.2.2.1. Naturalesa estatutària de la propietat

Abans d'entrar a analitzar el fons de l'assumpte, o sia, la conformitat a dret de la prohibició de l'ús miner al sòl no urbanitzable del municipi de la Canonja, és molt rellevant tenir present que el sòl, com totes les propietats, té una naturalesa estatutària, quedant limitada per la seva funció social, en el sentit de l'article 33.2 de la CE<sup>3</sup>, essent aquesta funció social determinada per la llei.

Tal com ha reiterat la jurisprudència del Tribunal Suprem, i com podem veure, per exemple, a la STS de 2 de febrer de 2004, que "el reconocimiento constitucional de la propiedad no se opone al establecimiento legal de límites, ni al ejercicio de la consecuente potestad por parte de la Administración, siempre que se efectúe con sujeción a la finalidad para la que fue otorgada y de acuerdo con los pertinentes criterios técnicos"<sup>4</sup>, per tant, s'admet que l'establiment del contingut del dret de propietat, en aquest cas immobiliària, es pugui fer a través

---

<sup>3</sup> L'article 33.2 de la Constitució diu, textualment, que "la funció social d'aquests drets -els de propietat- en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis".

<sup>4</sup> Se cita el FJ 4 de la STS de 2 de febrer de 2004.

de reglaments, o sigui, mitjançant el planejament. Així, també, queda reflectit al Text Refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana:

***Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.***

*1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*

[...]

En aquest sentit, l'article 47.1 del TRLUC estipula, respecte al règim d'ús del sòl no urbanitzable, que *"els propietaris o propietàries de sòl no urbanitzable tenen 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"*, posant de manifest la funció social del sòl i la necessitat de realitzar un ús racional d'aquest.

Per tant, apriorísticament, la limitació d'uns usos concrets en unes qualificacions concretes de sòl no suposa un trencament del dret de la propietat.

**2.2.2.2. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista urbanístic**

Atenent a la naturalesa estatuària del dret de la propietat, l'urbanisme concreta per cada zona concreta quins usos es poden donar als terrenys. En aquest sentit, l'article 47 del TRLUC determina quins usos, en general, es poden atribuir al sòl no urbanitzable. Per l'objecte d'aquest dictamen és especialment rellevant l'apartat 6.a d'aquest article, que determina el següent:

***Article 47. Règim d'ús del sòl no urbanitzable***

[...]

*6. En sòl no urbanitzable, ultra les actuacions d'interès públic a què es refereix l'apartat 4, només es poden admetre com a noves construccions, respectant sempre les incompatibilitats i les determinacions de la normativa urbanística i sectorial aplicable:*

*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.*

[...]

Segons aquest precepte són admissibles en sòl no urbanitzable les construccions i dependències relacionades amb l'activitat extractiva, si bé, deixa clar que només seran admissibles quan així ho prevegi el planejament.

D'acord amb el POUM de la Canonja, no s'admeten en sòl no urbanitzable les activitats mineres, per tant, caldrà analitzar si la normativa urbanística permet realitzar aquesta prohibició genèrica, o no. En aquest sentit, l'article 9.8 del TRLUC fa un recull de les directrius bàsiques per al planejament urbanístic, establint una prohibició important que és rellevant per a aquest dictamen:

***Article 9. Directrius per al planejament urbanístic***

*[...]*

*8. El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglament s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.*

Ahora, cal tenir en compte l'article 68.9 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme:

***Article 68. Determinacions del pla d'ordenació urbanística municipal en les diverses classes de sòl***

*[...]*

*9. Les determinacions del pla d'ordenació urbanística municipal en sòl no urbanitzable no poden comportar prohibicions genèriques de la implantació d'actuacions específiques d'interès públic o d'activitats d'explotació de recursos naturals, en la totalitat del sòl no urbanitzable, llevat que concorrin circumstàncies específiques en el municipi que ho justifiquin.*

Per tant, segons la normativa urbanística de Catalunya, cal una motivació de les circumstàncies que concorren en un municipi concret per prohibir-se de manera genèrica les activitats, en aquest cas, d'explotació de recursos naturals. En cas contrari, aquesta no seria conforme a dret aquesta prohibició.

Apriorísticament, es pot afirmar que prohibir de manera genèrica una activitat o ús concret mitjançant un pla d'ordenació urbanística municipal és conforme a dret sempre que vagi acompanyat de la concurrència d'unes circumstàncies específiques en el municipi que ho justifiquin, aspecte que s'analitza a l'apartat 2.2.3 del present dictamen.

### 2.2.2.3. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista miner

La principal regulació sobre mines que cal tenir en compte és la Llei 22/1973, de 21 de juliol, de Mines, que estableix el règim jurídic de la investigació i aprofitament dels jaciments minerals i altres recursos geològics, amb indiferència del seu origen i estat físic, tal com determina a l'article 1.

Per l'objecte del dictamen, és especialment rellevant l'article 122, que estipula el següent:

***Artículo ciento veintidós.***

*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.*

Per tant, novament, es requereix una especial motivació per poder-se prohibir les activitats incloses a la Llei de Mines.

Aquest article 122 determina que no es pot fer una prohibició genèrica a les activitats regulades per aquesta llei i, per tant, és rellevant tenir en compte que no només ordena l'activitat minera en sentit estricte, sinó que, d'acord amb l'article 3.1, normativitza les següents explotacions de recursos:

***Artículo tercero.***

*Uno. Los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican, a los efectos de esta Ley, en las siguientes secciones:*

*A) Pertenecen a la misma los de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.*

*B) Incluye, con arreglo a las definiciones que establece el capítulo primero del título IV, las aguas minerales, las termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas por esta Ley.*

*C) Comprende esta sección cuantos yacimientos minerales y recursos geológicos no estén incluidos en las anteriores y sean objeto de aprovechamiento conforme a esta Ley.*

*D) Los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España.*

Per tant, al POUM de la Canonja no s'ha realitzat, en cap cas, una prohibició genèrica a la implementació d'aquestes activitats, sinó que s'ha limitat la possibilitat de crear noves activitats extractives, unes activitats que només suposen una part de les que es regulen mitjançant la Llei de Mines, concretament aquelles definides als articles 3.1.c i 3.1.d.

De totes maneres, caldrà analitzar, a l'apartat 2.2.3 si s'ha realitzat una suficient justificació d'aquesta prohibició.

#### 2.2.2.4. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista ambiental

La importància de la preservació del medi ambient és un aspecte que cal tenir en compte i que, actualment, un gran nombre de normatives posen de manifest atenent a la situació de crisi climàtica que ens envolta.

Així, la normativa urbanística posa especial èmfasi a la necessitat de realitzar un desenvolupament urbanístic sostenible, mitjançant l'article 3 del TRLUC, que defineix aquest concepte de la següent manera:

##### **Article 3**

###### **Concepte de desenvolupament urbanístic sostenible**

- 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.*

Aquest principi cal complementar-lo amb allò que estipulen els apartats 1 i 3 de l'article 9 de la mateixa norma:

##### **Article 9**

###### **Directrius per al planejament urbanístic**

- 1. 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.*  
[...]
- 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.*  
[...]

Com s'observa, la normativa urbanística de Catalunya obliga a realitzar sempre un desenvolupament urbanístic sostenible i a incloure aquest concepte al

planejament, amb la finalitat de preservar el sòl, que és un bé escàs, i també els valors paisatgístics, agrícoles i patrimonials, evitant que es puguin posar en risc.

En aquesta línia, MENÉNDEZ REIXACH apunta que *“les exigències d’aquest principi -el de creixement urbanístic sostenible- seran diferents, en funció de les circumstàncies, però s’han d’acreditar en la documentació dels instruments d’ordenació territorial i urbanística i, per tant, ser debatudes en el procés d’elaboració dels plans amb la participació dels afectats”*<sup>5</sup>. Al seu torn, SÁNCHEZ SÁEZ, considera que *“l’article 9.1 -del TRLUC-, en efecte, expressa un desideràtum perquè el planejament urbanístic sigui sostenible, entenent que és l’equilibri entre el desenvolupament econòmic i la qualitat de vida, per una banda, i de sostenibilitat ambiental, per l’altra”*<sup>6</sup> i sobre l’apartat 3 de l’article 9 del TRLUC *“aquest apartat s’encapçala per unes genèriques obligacions que se li encarreguen al planejament, com la preservació del paisatge d’interès especial [...] o del sòl d’alt valor agrícola”* i afegeix que *“molt interessant ens sembla l’al·lusió a la necessitat de preservar la identitat dels municipis, perquè, si bé cau a la temptació de la seva indefinició i vaguetat, no deixa de ser una troballa enmig de la molt encaminada i estandarditzada nomenclatura on es mouen les legislacions urbanístiques autonòmiques en allò proper a l’adaptació a l’ambient”*<sup>7</sup>.

Cal afegir que també el TRLSRU, a l’article 3, obliga a tenir present el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible. En concret, a l’apartat 1 i 2 d’aquest precepte determinen les obligacions que tenen els poders públics a l’hora, pel cas que ens ocupa, de formular el planejament respecte a l’obligació de desenvolupament territorial i urbà sostenible:

***Artículo 3 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:*

<sup>5</sup> MENÉNDEZ REIXACH, Ángel (2009), p. 18.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2013), p. 117.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José (2013), p. 118.



- 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.*
  - 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.*
- [...]

En aquest sentit, el principi de desenvolupament sostenible obliga els poders públics a tenir-lo en compte a l'hora de formular el planejament, evitant que es pugui perjudicar greument el medi ambient, tendint sempre al creixement urbanístic sostenible.

Per tant, com es desenvoluparà més endavant, a l'apartat 2.2.3 d'aquest dictamen, es pot considerar ajustat a dret prohibir certes activitats o usos en sòl no urbanitzable quan tinguin com a objectiu preservar l'entorn natural i mediambiental, tendents a aconseguir un ús racional del sòl i un creixement sostenible.

#### 2.2.2.5. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista d'establiment de noves activitats

Com ja s'ha exposat, per una banda, la propietat té una naturalesa estatutària i, per tant, l'ús que se n'extregui cal que sigui d'acord amb la seva naturalesa, amb els límits establerts mitjançant la legislació, com a manifestació de l'article 32 de la CE i tal com concreten el TRLUC i el TRLSRU, per la propietat immobiliària.

Tanmateix, també és necessari tenir present l'article 9.8 del TRLUC, que anteriorment ja s'ha citat textualment, i que determina que les restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques cal que estiguin justificades, atenent-nos als principis de proporcionalitat i no discriminació, ponderant els interessos generals i la necessitat de limitació d'aquests usos.

Essent així, *“el dret de propietat del sòl comprèn les facultats d'ús, gaudi i explotació d'aquest, d'acord amb l'estat, classificació, característiques objectives i destí que tingui a casa moment, d'acord amb la legislació en matèria*

*d'ordenació territorial i urbanística aplicable per raó de les característiques i situació del bé*", com estipula l'article 12.1 del TRLSRU.

Per analitzar l'objecte d'aquest dictamen cal tenir en compte que l'obertura d'una explotació d'àrids requereix llicència prèvia, d'acord amb l'article 187.1.f del TRLUC, ja que, sens cap mena de dubte, provoca uns efectes rellevants sobre el medi que poden arribar a ser irreparables i, per tant, és lògic que l'administració hagi de realitzar un control *ex ante*. En cas de realitzar-se, per tant, aquesta activitat sense llicència prèvia tindria la naturalesa d'infracció molt greu, excepte que fos legalitzable, que seria una infracció lleu, en aplicació dels articles 213 i 215 del TRLUC.

Per tant, en termes generals, si una activitat no està admesa en una zona concreta, no es podrà autoritzar la seva realització, sens perjudici que la prohibició d'un ús en concret caldrà, com ja s'ha vist als apartats anteriors, una motivació.

Com a element addicional a tenir present, cal destacar que les activitats extractives requereixen una declaració prèvia d'impacte ambiental, o sia, se n'ha d'analitzar el seu impacte ambiental d'acord amb l'article 32.2 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. Textualment, aquest article determina el següent:

**Article 32**

***Declaració d'impacte ambiental d'activitats extractives***

*2. Les activitats extractives s'han de sotmetre a declaració d'impacte ambiental, i han de presentar un estudi d'impacte ambiental amb el contingut establert per l'article 18.1. A l'efecte de la declaració d'impacte ambiental de les activitats extractives, s'han de tenir en compte també el programa de restauració presentat d'acord amb la legislació aplicable i l'informe que sobre aquest hagi emès l'òrgan competent del departament competent en matèria de medi ambient.*

Per tant, les activitats d'extracció d'àrids requereixen llicència, una autorització que només es podrà atorgar quan el planejament permeti aquest ús en aquell lloc en concret.

**2.2.3. Necessitat de motivació especial d'aquesta ordenació.**

Com s'ha posat de manifest, la normativa urbanística de Catalunya requereix una especial motivació per tal de realitzar una prohibició genèrica d'una activitat

en concret mitjançant el planejament urbanístic. També requereix una justificació la prohibició d'activitats regulades mitjançant la Llei de Mines.

Al seu torn, la normativa ambiental requereix que el planejament urbanístic incorpori el principi de desenvolupament urbanístic sostenible i s'encamini a preservar els valors ambientals, paisatgístics, agrícoles, patrimonials, i identitaris.

D'acord amb la legislació d'activitats, l'extracció d'àrids és un supòsit que requereix llicència i no una mera comunicació. Això, sens perjudici de l'anàlisi necessària de la conformitat a dret de la limitació d'alguns usos concrets mitjançant el planejament urbanístic.

La justificació d'aquesta prohibició, en primer lloc, cal observar-la mitjançant la memòria d'informació i la memòria d'ordenació del POUM de la Canonja. L'article 9.8 del TRLUC, anteriorment citat<sup>8</sup>, determina que totes les restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques *"s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament"*. En aquest sentit, l'article 59.3 del TRLUC<sup>9</sup> estipula que, entre d'altres, les memòries dels POUM han d'integrar *"la justificació de l'observança de l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible i de les directrius per al planejament urbanístic que són objecte, respectivament, dels articles 3 i 9"*.

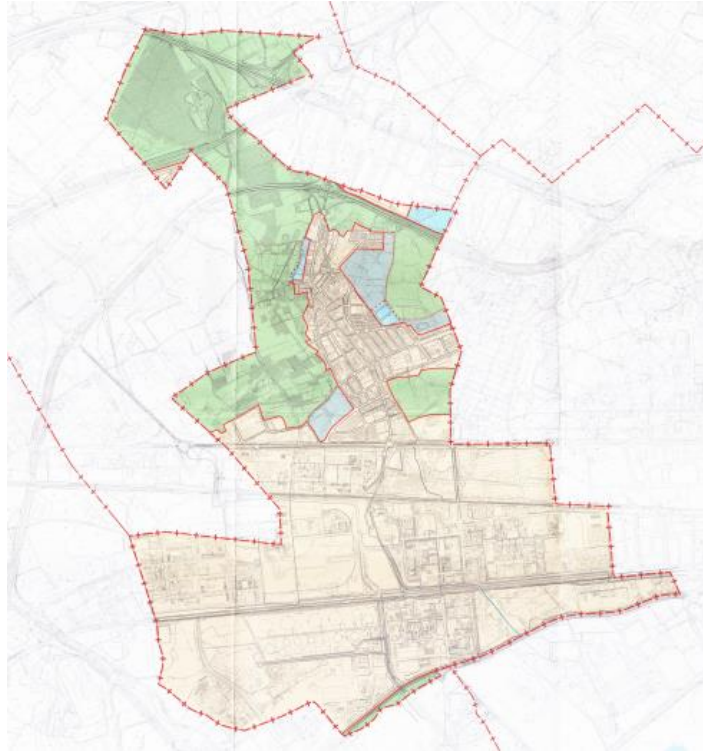
Per justificar aquesta prohibició, doncs, en primer lloc cal posar de manifest que el sòl no urbanitzable al municipi de la Canonja no supera el 29% del total<sup>10</sup>. Aquest escàs percentatge de sòl que té la classificació de no urbanitzable s'observa visualment mitjançant el plànol d'ordenació O.A del POUM de la Canonja, que recull les classificacions del sòl:

---

<sup>8</sup> Vegeu l'apartat "2.2.2.2. Conformitat a dret d'aquesta prohibició, des del punt de vista urbanístic" del present dictamen.

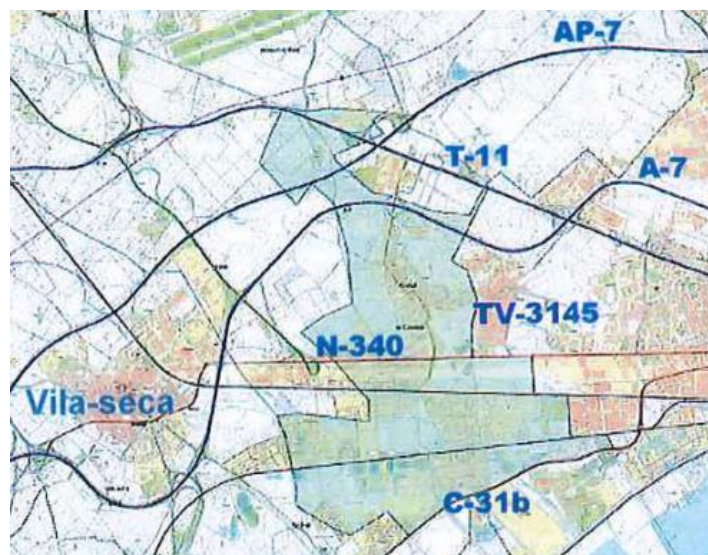
<sup>9</sup> L'article 59 del TRLUC enumera la documentació que han de contenir els plans d'ordenació urbanística municipal, entre els quals en destaca la memòria, com a element essencial mitjançant el qual es justifica l'ordenació que es realitzarà.

<sup>10</sup> Vegeu la pàgina 38 de la Memòria d'Ordenació del POUM de la Canonja.



*Plànol O.A. de Classificació del Sòl, del POUM de la Canonja. En groc el sòl urbà, en blau clar el sòl urbanitzable no delimitat, en blau fosc el sòl urbanitzable delimitat i en verd el sòl no urbanitzable.*

En aquest plànol, només les parts en verd són sòl no urbanitzable, una part clarament minoritària, i més si es té en compte que en aquest sòl no urbanitzable s'hi ubiquen grans infraestructures com les autovies A-7 i T-11 i l'autopista AP-7, tal com s'aprecia al següent mapa:



*Mapa extret de la memòria descriptiva i justificativa d'informació, pàg. 14.*

La mateixa memòria d'informació del POUM de la Canonja defineix la zona d'Hortes, que és la gran part del sòl no urbanitzable del municipi, com “*el principal espai natural del municipi, i és on es concentren les principals espècies de flora i fauna presents al municipi*”<sup>11</sup> posant de manifest els seus valors agrícoles i paisatgístics, determinant que “*el manteniment encara predominant del seu caràcter agrícola dota a aquest àmbit de valor paisatgístic, reforçat a més pel paper que hi juga el perfil del poble de la Canonja en l'horitzó, que permet apreciar la façana del nucli antic, situat sobre una terrassa que mira a les Hortes*”. Dins aquest entorn de les Hortes, s'hi localitza el complex de la Boella, “*una finca agrícola existent des del segle XII*” que, per tant, requereix una especial preservació.

Per facilitar la comprensió d'aquests aspectes fins aquí citats, és bo observar el següent plànol, on s'ubiquen la zona anomenada les Hortes, el complex de la Boella i el nucli urbà de la Canonja:



D'acord amb la Memòria d'Ordenació, atès al reduït percentatge de sòl no urbanitzable del municipi, “*la regulació dels paràmetres d'ordenació establerts i de les diferents zones proposades són molt detallats i alhora, d'acord amb als condicionants propis del terrenys que engloba, restrictius, sobretot pel que fa als*

<sup>11</sup> Vegeu la pàgina 20 de la Memòria d'Informació del POUM de la Canonja.

*usos admesos*<sup>12</sup>, en aquest sentit, el POUM, pel que fa al sòl no urbanitzable, entre d'altres, pretén “*evitar la urbanització dels terrenys i la degradació d'aquells no urbanitzats que reuneixen especials qualitats com a espais d'interès natural, paisatgístic, social, cultural, agrícola i econòmic; contribuir a garantir la continuïtat de l'activitat agrària i la gestió dels espais oberts; propiciar la gestió i la protecció del paisatge rural; garantir el compliment dels requeriments de connectivitat ecològica d'acord amb el que disposa respecte al Pla Territorial General de Catalunya i el Pla Territorial Parcial del Camp de Tarragona; preservar els espais i elements rurals que han estat protegits a l'empara de legislacions mediambientals i de protecció del patrimoni cultural i la protecció específica d'altres indrets de valor especialment rellevant*”<sup>13</sup>.

Així doncs, es justifica la limitació dels usos en el sòl no urbanitzable atenent als principis de sostenibilitat i preservació de l'entorn, especialment motivats per la reduïda superfície de sòl no urbanitzable existent a la Canonja.

Per altra banda, també és important tenir present que els defectes procedimentals només es poden recórrer de forma directe, o sia, en els següents dos mesos des de l'aprovació definitiva i publicació del POUM. Transcorreguts aquests dos mesos, ja no es poden atacar les circumstàncies de naturalesa procedimental. Essent així, i tal com ha interpretat la jurisprudència, “*en materia de impugnación indirecta de la figura de planeamiento urbanístico no cabe examinar defectos procedimentales, como la extralimitación de la potestad administrativa, y cualquier atisbo de indefensión, consecuencia de la falta de motivación, para la figura de planeamiento urbanístico*”<sup>14</sup>, per tant, l'apreciació de manca de motivació o els possibles defectes procedimentals que pogués tenir el POUM de la Canonja s'haurien d'haver impugnat dins el període de 2 mesos des de la publicació de l'acord d'aprovació definitiva del POUM al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

---

<sup>12</sup> Vegeu la pàgina 38 de la Memòria d'Ordenació del POUM de la Canonja.

<sup>13</sup> Vegeu la pàgina 38 de la Memòria d'Ordenació del POUM de la Canonja.

<sup>14</sup> Aquesta tesi ha estat defensada per diversa jurisprudència; citem el FJ 4 de la STSJC de 27 de juny de 2017.

En conclusió, es pot entendre que la prohibició inclosa al planejament urbanístic de la Canonja està prou justificada, essent ajustada a dret i conforme amb la normativa urbanística, ambiental, minera i d'activitats.

### **2.3. Qüestions processals**

#### ***2.3.1. Improcedència de recurs administratiu previ i interposició de recurs davant de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Elements de la interposició.***

Els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal tenen la naturalesa de disposició de caràcter general, entenent-se com a Reglament, per tant, no es pot presentar recurs en via administrativa, d'acord amb l'article 112.3 de la Llei de Procediment Administratiu Comú, que diu, textualment *“contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”*.

S'ha d'afegir que durant alguns anys hi havia hagut dubtes sobre si els plans d'ordenació urbanística municipal admetien recurs en via administrativa o no, atesa la seva singular forma de tramitació i aprovació; malgrat això, el Tribunal Suprem ha afirmat, finalment, que els *“recursos administrativos frente a las disposiciones de carácter general, en este caso Planes de Ordenación Urbana, implicarían que, de estimarse dicho recurso administrativo, se alteraría o modificaría el Plan de Ordenación en cuestión sin respetarse los requisitos procedimentales establecidos para su aprobación, cual son, entre otros, la información pública y determinados informes, de manera que es la lógica del sistema de aprobación de las disposiciones administrativas de carácter general la determinante de que frente a ellas no quepan recursos en vía administrativa”*<sup>15</sup>.

Essent així, cal anar directament en via judicial, a la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. L'article 1 de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa determina que *“los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo,*

---

<sup>15</sup> Se cita el FJ 2 de la STS d'11 de maig de 2011. Va en la mateixa línia que altres sentències del Tribunal Suprem, com la STS de 19 de desembre de 2007, la STS de 30 de setembre de 2009 i la STS de 21 de juliol de 2010.

*con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.*

Segons l'article 10.1.b de la LJCA, en relació amb el 14.1, l'òrgan competent per conèixer aquest recurs serà la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, atès que es tracta d'una disposició general d'un ens local i que aquest ens local es troba a Catalunya.

El termini per a la interposició del recurs és de dos mesos des de la publicació de la disposició impugnada al diari oficial que sigui oportú, en aquest cas al DOGC, d'acord amb l'article 46 de la LJCA. Cal tenir present que la publicació de l'acord d'aprovació definitiva del POUM per part de la Comissió Territorial d'Urbanisme es féu el 20 de juny de 2017. Per tant, el termini d'interposició del recurs finalitzà el dimecres 20 de setembre de 2017, atenent que el mes d'agost és mes inhàbil a efectes processals d'acord l'article 128.2 del TRLUC, essent aquesta data un dia hàbil.

Sens perjudici d'això, també hi hauria la possibilitat de realitzar l'anomenada impugnació indirecta de les disposicions de caràcter general, d'acord amb l'article 26 de la LJCA. En aquest cas, doncs, el que s'impugnaria seria la llicència denegatòria de l'activitat d'extracció d'àrids al municipi de la Canonja.

Cal tenir present que d'acord amb la reiterada jurisprudència, i com anteriorment ja s'ha apuntat, un recurs indirecte no es pot fonamentar en defectes formals ni, en el cas de la impugnació indirecte de figures de planejament urbanístic, la manca de motivació a l'hora de concretar les normes urbanístiques.

En conseqüència, es pot considerar poc plausible la impugnació indirecta del POUM de la Canonja al·legant que la prohibició de certes activitats mineres s'arrela en una manca de motivació.

Cal tenir present, que en el cas de la impugnació indirecta, el jutge, hauria de plantejar una qüestió d'il·legalitat davant del tribunal competent per conèixer la impugnació directa, o sigui, davant del TSJC, d'acord amb l'article 27 de la LJCA.

### **2.3.2. Legitimació de l'Ajuntament de la Canonja**

L'Ajuntament de la Canonja està legitimat passivament per intervenir en aquells processos judicials que es puguin emprendre contra l'aprovació definitiva del



planejament, d'acord amb l'article 21 de la LJCA. Específicament, l'apartat 1.a d'aquest article determina que *“es considera part demandada: a) les administracions públiques [...] contra l'activitat dels quals es dirigeixi el recurs”*; aquest precepte s'ha de relacionar amb l'apartat 2.a del mateix article, que disposa que *“a efectes d'allò que determina el paràgraf a) de l'apartat anterior, quan es tracti d'organismes o corporacions públiques subjectes a fiscalització d'una administració territorial, s'entén per administració demandada: a) l'organisme o corporació autora de l'acte o disposició fiscalitzada, si el resultat de la fiscalització és d'aprovació”*.

L'Ajuntament ocuparà la posició de part codemandada en aquells processos judicials que versin sobre la impugnació directa o indirecta del planejament, conjuntament amb la Generalitat de Catalunya.

Alhora, també està legitimat per intervenir en aquells processos que puguin suposar una impugnació indirecta del planejament, en aquest cas més clarament, atès que l'acte impugnat serà un d'aplicació del planejament, dictat pel mateix ajuntament.

### ***2.3.3. Possibles pretensions de l'empresa minera***

Com s'ha exposat, el POUM de la Canonja ja no és impugnable directament, atès que han transcorregut més de dos mesos des de la publicació al DOGC de la seva aprovació definitiva, per tant, només es podria intentar impugnar-lo per la via indirecta.

En aquest sentit, més enllà de la pretensió d'anul·lació del POUM que es pogués instigar, també es poden plantejar altres possibilitats.

#### **2.3.3.1. Reclamació d'una indemnització**

Una possible pretensió que podria exercir l'empresa MINERIA TARRAGONINA S.A., seria la reclamació de responsabilitat patrimonial a l'administració, pels danys i perjudicis causats per la prohibició de l'activitat minera al sòl no urbanitzable de la Canonja.

Abans d'entrar a analitzar el cas concret objecte d'aquest dictamen, cal tenir present que l'article 106.2 de la CE determina que l'administració pot ser responsable patrimonialment, d'acord amb allò que disposi la llei. En termes

generals, aquesta premissa constitucional es desenvolupa mitjançant la Llei de Procediment Administratiu Comú i la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic.

És especialment rellevant, per l'objecte d'aquest dictamen, tenir present que l'article 32.1 de la LRJSP determina que "*els particulars tenen el dret a ser indemnitzats per les Administracions Públiques corresponents per tota lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns o drets, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que el particular tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei; l'anul·lació en via administrativa o per l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu dels actes o disposicions administratives no pressuposa, per ella mateixa, el dret a la indemnització*".

Per tant, s'ha d'analitzar si l'administrat té el deure jurídic de suportar el dany que li pugui produir la normativa del planejament o no, d'acord amb la llei, i, en conseqüència, si pot tenir dret a obtenir una indemnització.

El TRLSRU enumera els possibles supòsits que poden ser indemnitzables, entre els quals, per l'objecte d'aquest estudi, podem tenir en compte els següents:

**Article 48. Supòsits d'indemnització.**

*Comporten dret d'indemnització les lesions en béns i drets que resultin dels següents supòsits:*

*a) L'alteració de les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització o de les condicions de participació dels propietaris, per canvi d'ordenació territorial o urbanística o de l'acte o negoci de l'adjudicació d'aquesta activitat, sempre que es produeixi abans de transcórrer els terminis previstos pel seu desenvolupament o transcorreguts aquest, si l'execució no s'haguera dut a terme per causes imputables a l'administració.*

*[...]*

*b) Les vinculacions i limitacions singulars que excedeixin els deures legalment establerts respecte a les construccions i edificacions, o que comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús que no sigui susceptible a distribució equitativa.*

*[...]*

En aquesta mateixa línia es defineixen els supòsits indemnitzables a l'article 115 del TRLUC:

**Article 115**

**Valoració del sòl i supòsits indemnitzatoris**

*[...]*

*2. Els supòsits d'indemnització per raons urbanístiques es regulen per la legislació que els sigui aplicable i per aquesta Llei.*

*3. Als efectes de les indemnitzacions que preveu la legislació aplicable en el cas de modificacions o revisions del planejament urbanístic que impedeixin o alterin la facultat*

*de participar en actuacions de transformació urbanística, cal que els terrenys comptin amb planejament derivat definitivament aprovat, quan aquest és necessari, i, en tot cas, amb l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació.*

[...]

D'acord amb la normativa esmentada, que concreta els supòsits d'indemnització en matèria d'urbanisme, no hi haurà responsabilitat patrimonial de l'administració quan es tracti de situacions que els particulars hagin de suportar per ser deures jurídics derivats de la llei. És molt rellevant tenir present que el sòl, com totes les propietats, té una naturalesa estatutària quedant limitada per la seva funció social, en el sentit de l'article 33.2 de la CE, essent aquesta funció social determinada per la llei, tal com ja s'ha exposat anteriorment en aquest dictamen<sup>16</sup>. És rellevant reiterar la jurisprudència del Tribunal Suprem ja citada anteriorment, per exemple la STS de 2 de febrer de 2004, que determina que *“el reconocimiento constitucional de la propiedad no se opone al establecimiento legal de límites, ni al ejercicio de la consecuente potestad por parte de la Administración, siempre que se efectúe con sujeción a la finalidad para la que fue otorgada y de acuerdo con los pertinentes criterios técnicos”*<sup>17</sup>.

L'aprovació definitiva d'un POUM comporta, com és evident, una modificació de la realitat jurídica preexistent; a partir d'aquí cal analitzar si aquest canvi constitueix un dany indemnitzable o no.

L'article 6 del TRLUC determina que *“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”*.

Per tant, les determinacions, i limitacions, que faci el planejament no comporten el naixement d'un dret d'indemnització.

En aquesta línia s'ha manifestat la STS de 24 de març de 1998, que posa èmfasi al fet que el *“carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística,*

---

<sup>16</sup> Vegeu l'apartat 2.2.2.1 del present dictamen.

<sup>17</sup> Se cita el FJ 4 de la STS de 2 de febrer de 2004.

*siendo pues lícita la modificación*<sup>18</sup>, per tant, les determinacions del planejament no causen, automàticament, el naixement de responsabilitat patrimonial de l'administració pública, ans el contrari, és una possibilitat vàlida en dret, com a manifestació del *ius variandi* que té l'administració pública a l'hora de determinar l'estatut jurídic dels béns immobles, de manera justificada i a través de normes urbanístiques.

Per poder obtenir responsabilitat patrimonial, per tant, caldria que hi haguera una situació especialment perjudicial per a la persona, sens que pugui ser la mera determinació dels usos que es poden realitzar en un àmbit concret del planejament.

Aquesta idea ha quedat clarament reflectida a la doctrina del Tribunal Suprem. Per exemple, la STS d'1 de juny de 1989 observa que *"no todos los propietarios, pues, de terrenos afectados por la modificación del planeamiento resultan amparados por el artículo 87.2*<sup>19</sup> -pel dret a percebre una indemnització per danys i perjudicis derivats de la modificació del planejament-, *sino únicamente los que, sobre la base de una cierta ordenación, hayan desarrollado aquellas actuaciones. Así se produce la lesión. Y desde luego el perjuicio indemnizable estará en relación con el contenido de dichas actuaciones*"<sup>20</sup>.

Seguint aquesta idea, el Tribunal Suprem ha interpretat que només naixeria el dret a la indemnització en cas que el propietari ja haguera patrimonialitzat els drets derivats de l'estatut jurídic d'aquell sòl en concret, o sia, ja hi haguera realitzat actuacions tendents a obtenir-ne els aprofitaments que el planejament anterior admetia.

Per tant, atès que l'empresa minera interessada a obtenir llicència per iniciar l'activitat extractiva d'àrids a la Canonja no tenia una llicència prèvia, ni havia iniciat els tràmits per obtenir-la ni havia realitzat cap actuació que pugui suposar la pèrdua d'una patrimonialització ja feta del sòl, no tindria dret a obtenir una

---

<sup>18</sup> Se cita el FJ 5 de la STS de 24 de març de 1998. Aquesta jurisprudència es reitera en un gran nombre de sentències. Algunes recents com la STS 19 de juliol de 2017 i la STSJC de 24 d'octubre de 2016.

<sup>19</sup> L'article 87.2 regulava el dret a percebre una indemnització per danys i perjudicis derivats de la modificació o revisió de l'ordenació del sòl al ja derogat *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.

<sup>20</sup> Se cita el FJ 7 de la STS d'1 de juny de 1989.

indemnització per la prohibició genèrica que fa el nou planejament en sòl no urbanitzable de dur a terme certes activitats mineres, com són l'extracció d'àrids.

### 2.3.3.2. Petició d'autorització de l'activitat per part del jutjat o tribunal

Pel que fa a la possibilitat de l'empresa de demanar que sigui, directament, el jutjat o tribunal el que autoritzi l'activitat d'extracció d'àrids a la Canonja, cal tenir present que només l'administració competent pot realitzar els actes administratius que corresponguin, o sia, només l'Ajuntament de la Canonja pot autoritzar l'activitat d'extracció d'àrids i, en cap cas, ho podria fer el jutjat suplantant l'administració.

En aquest sentit, l'article 71 de la LJCA determina què pot disposar la sentència que estimi la demanda. Concretament, per l'objecte d'aquest dictamen, cal ressaltar els subapartats 71.1.b i 71.1.c de la LJCA, que determinen per a aquelles sentències estimatòries que *“si s'haguera pretès el reconeixement i restabliment d'una situació jurídica individualitzada, es reconeixerà tal situació jurídica i s'adoptaran aquelles mesures necessàries pel seu ple restabliment”* i *“si la mesura consistís en l'emissió d'un acte o de la pràctica d'una actuació jurídicament obligatòria, la sentència podrà establir un termini perquè es compleixi la sentència”*, respectivament.

En aquest sentit, també cal tenir en compte l'apartat 2 de l'article 71, que estipula que *“els òrgans jurisdiccionals no podran determinar la forma com han de quedar redactats els preceptes d'una disposició general en substitució de la que anul·lin, ni podran determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats”*.

Per tant, en cas que s'impugnés directament el planejament per considerar que la prohibició genèrica de certes activitats mineres en sòl no urbanitzable hauria de ser nul·la o si s'impugnés indirectament el planejament mitjançant l'acte de denegació de la llicència urbanística o de l'activitat d'extracció d'àrids, la jurisdicció només podria determinar que el planejament és nul al contravenir altres normes de rang superior i que s'ha d'adaptar a la legislació o, també, que l'acte denegatori és nul i, per tant, l'administració ha de dictar un nou acte administratiu. En ambdós casos, però, només es podria emplaçar a l'administració a corregir la seva actuar, determinant un termini per fer-ho i, fins i

tot, posant mesures coercitives perquè l'administració així ho fes, però en cap cas s'admetria que els tribunals o jutjats actuessin substituint l'administració.

Aquest principi ha estat reiterat àmpliament per la jurisprudència del Tribunal Suprem. Per exemple, a la STS de 29 d'abril de 2011 es va determinar que *“existen casos excepcionales en los que una jurisdicción funcionalmente correcta puede concluir en un ejercicio abusivo de la jurisdicción [...] como puede ocurrir, por ejemplo, cuando el Tribunal sustituye en su sentencia la voluntad de la Administración urbanística determinando en forma imperativa la forma en que tiene que quedar redactado un Plan anulado, pese a haber otras soluciones posibles y diferentes; [...] no puede negarse que tal infracción constituye dogmáticamente un abuso de jurisdicción, aunque se haya cometido en la fase de decisión del proceso, ya que, cuando así acaece, la Sentencia sustituye a la Administración al decidir adoptando determinaciones que no tienen una alternativa única y que, por tanto, siguen correspondiendo constitucionalmente en exclusiva a la Administración autora del planeamiento urbano”*<sup>21</sup>.

És més, a la mateixa sentència del 2011, especialment rellevant en la matèria, el TS va fixar que *“los Tribunales de este orden jurisdiccional deben examinar la existencia de una contradicción con lo dispuesto en las leyes o reglamentos urbanísticos, una desviación de poder o la arbitrariedad, irracionalidad o injusta distribución de beneficios y cargas de la solución propuesta por el Plan, pero en lo demás goza el planificador de libertad para elegir la forma en que el territorio ha de quedar ordenado; cuando en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones todas igualmente lícitas y justas -y por tanto indiferentes para el Derecho- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial”*<sup>22</sup>.

Per tant, no seria procedent sol·licitar als tribunals que atorguessin la llicència, sinó que caldria sol·licitar que s'obligés a l'administració a actuar. És especialment rellevant això, ja que és una matèria que requereix una àmplia avaluació, i més enllà de l'obligació que es pogués arribar a imposar a

---

<sup>21</sup> Se cita el FJ 5 de la STS de 29 de abril de 2011. Aquesta jurisprudència que ha estat reiterada en diverses ocasions, com la STS de 15 de juliol de 2011 i la STS de 6 de maig de 2016.

<sup>22</sup> FJ 7 de la mateixa STS de 29 d'abril de 2011.

l'administració, d'atorgar la llicència, caldria que la proposta presentada s'adeqüés a la resta de normatives municipals, havent-se d'avaluar en concret.

#### **2.3.4. Possibles mitjans probatoris**

Segons l'article 60.4 de la LJCA, *“la prova es desenvoluparà segons les normes generals establertes pel procés civil”*, per tant, cal interpretar que s'admeten com a mitjans de prova aquells que recull la Llei d'Enjudiciament Civil. Concretament, l'article 299 de la LEC determina que *“els mitjans de prova que es podran utilitzar en un judici són: interrogatori de les parts, documents públics, documents privats, dictàmens pericials, reconeixement judicial i interrogatori de les parts”*.

En el cas que ens ocupa, es podria presentar la memòria d'ordenació del POUM de la Canonja, com a prova documental, necessària i imprescindible per entendre els elements que fonamenten la normativa inclosa dins el planejament.

Per altra banda, també hi hauria la possibilitat d'aportar un dictamen pericial elaborat per un geògraf o ambientòleg que justificués la necessitat de preservar uns espais naturals en sòl no urbanitzable, sens ser objecte d'actuacions de gran transformació com podria ser l'extracció d'àrids, especialment al municipi de la Canonja, tenint present que és un municipi amb un percentatge inferior a la tercera part destinada a sòl no urbanitzable i que gran part del seu terme està destinat a activitats industrials.

#### **2.3.5. Recursos contra la sentència**

Per una banda, en cas que s'haguera recorregut directament l'aprovació definitiva del POUM, es podria interposar recurs de cassació, atès que es tractaria d'una sentència ditada en única instància per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'acord amb l'article 86 de la LJCA.

D'acord amb el mateix article, podem distingir entre el recurs de cassació que hauria de resoldre la mateixa Sala del Contenciós Administratiu del TSJC i el que resoldria la Sala del Contenciós Administratiu del TS. En cas que el recurs es fonamentés amb una infracció de normes de dret estatal o comunitàries de la Unió Europea rellevants i determinats per a la resolució judicial, el tribunal

competent seria el Suprem; en el cas que ens ocupa, caldria anar davant del TS en cas que s'al·legués la normativa minera, per exemple.

Cal tenir present que *“el recurs de cassació podrà ser admès a tràmit quan, invocada una concreta infracció de l'ordenament jurídic, tant processal com substantiva, o de la jurisprudència, la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem estimi que el recurs presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència”*, d'acord amb l'article 88.1 de la LJCA. És important tenir present que hi ha alguns supòsits que la mateixa llei, per sí, ja els atorga aquest interès cassacional, un d'ells és *“quan la sentència recorreguda declarï nul·la una disposició de caràcter general”*, segons l'article 88.3.c.

Per tant, si declarés nul el planejament, en ser una disposició de caràcter general sempre es podria interposar recurs de cassació. També seria susceptible de cassació si s'haguera inadmès el recurs contenciós administratiu, ja que també és un dels supòsits de cassació directa, en cas que la inadmissió la faci un tribunal superior de justícia, segons l'article 87.1.a.



### 3. CONCLUSIONS

- i. Els plans d'ordenació urbanística municipal han de ser considerats una verdadera norma jurídica, amb rang reglamentari, segons la reiterada jurisprudència.
- ii. D'acord amb el planejament de la Canonja, concretament, segons els articles 160, 161, 162 i 163 de la normativa del POUM, no s'admet l'activitat minera extractiva al municipi; cal tenir present que la propietat té una naturalesa estatutària i que, per tant, els propietaris podran fer ús dels béns segons la seva funció social, determinada normativament.
- iii. Aquesta prohibició és conforme a la normativa urbanística, concretament amb el Reglament de la Llei d'Urbanisme de Catalunya, ja que està prou justificada, sobretot mitjançant la memòria d'ordenació del POUM. A més, mediambientalment parlant, és una limitació coherent amb el principi de desenvolupament urbanístic, especialment tenint en compte les circumstàncies del municipi, pel que fa al reduït percentatge de sòl no urbanitzable.
- iv. Alhora, malgrat que la legislació minera determina que no es poden prohibir totes les activitats mineres, sí que s'admet que, justificadament, se'n puguin prohibir algunes, com succeeix a la Canonja.
- v. Respecte a la legislació en matèria de llicències d'activitats, les activitats mineres requereixen autorització prèvia, només podent-se atorgar quan així ho permeti el planejament en aquella qualificació concreta.
- vi. Es pot entendre, per tant, que la prohibició de l'activitat minera extractiva al municipi està prou justificada, d'acord amb la legislació urbanística, ambiental, minera i d'activitats.
- vii. En l'àmbit processal, seria improcedent impugnar directament el planejament, atès que, al ser una norma de caràcter general, ja han transcorregut els dos mesos des de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
- viii. La impugnació d'aquesta previsió del POUM, per tant, només es podria realitzar indirectament i, si s'escau, a través de la qüestió de legalitat. És rellevant tenir en compte que, d'acord amb la jurisprudència, un recurs indirecte no es pot fonamentar en defectes formals ni, en el cas de la

impugnació indirecte de figures de planejament urbanístic, la manca de motivació a l'hora de concretar les normes urbanístiques.

- ix. En cas d'impugnació judicial, l'Ajuntament de la Canonja seria part legitimada passivament.
- x. D'acord amb la situació plantejada, difícilment podria prosperar una pretensió d'indemnització per part de l'empresa minera. D'acord amb la jurisprudència majoritària, l'obtenció d'una indemnització cal relacionar-la amb la pèrdua de drets ja patrimonialitzats sobre el sòl; la modificació del planejament no és, *a priori*, un supòsit indemnitzable.
- xi. Per altra banda, no seria procedent sol·licitar als tribunals que atorguessin la llicència, atès que el poder judicial no pot substituir a l'administració en l'emissió d'actes, especialment quan són actes que requereixen una avaluació prèvia, tal com estipula la normativa i reconeix la jurisprudència.

#### **4. EMISSIÓ DEL DICTAMEN**

Primerament, respecte a les actuacions que hauria de realitzar l'Ajuntament de la Canonja davant una possible sol·licitud de llicència per construir i iniciar una activitat minera consistent en extracció d'àrids, caldria que aquesta es denegué, atès que el planejament no permet aquest ús concret del sòl.

Per altra banda, es pot considerar prou justificada la prohibició que el planejament estipula per a aquesta activitat, atenent a allò que es recull a la memòria d'ordenació del POUM, a la distribució de classes de sòl al municipi de la Canonja i, també, al fet que en cap cas no es prohibeixen totes les activitats regulades per la Llei de Mines, sinó només unes en concret. Essent així, aquesta limitació es pot considerar conforme a la normativa urbanística, ambiental, minera i d'activitats.

Finalment, només podria impugnar-se aquesta prohibició mitjançant el recurs indirecte i la qüestió de legalitat. Cal tenir present, que d'acord amb la jurisprudència consolidada, un recurs indirecte no es pot fonamentar en defectes formals ni, en el cas de la impugnació indirecte de figures de planejament urbanístic, la manca de motivació a l'hora de concretar les normes urbanístiques. Alhora, en cas d'impugnació, segons la doctrina majoritària, difícilment podria prosperar una reclamació d'indemnització, així com tampoc podria, l'òrgan judicial, dictar un acte administratiu en substitució de l'administració.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Bouazza Ariño, O. (2017). De nuevo sobre el control judicial de la discrecionalidad de la administración; al hilo de la infracción en el ejercicio de la jurisdicción como fundamento del recurso de casación. *Revista de Administración Pública*(202), 169-203.
- Castillo Blanco, F. A., & Ramallo López, F. (. (2014). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Pamplona: Thomson Ruters Aranzadi.
- Martínez Martínez, M. (2010). *Medioambiente y uso del suelo protegido*. Madrid: Iustel.
- Menéndez Reixach, Á. (Juny / 2009). Urbanisme sostenible i classificació del sòl: Legislació Estatal i Autonòmica. *Revista catalana de dret públic*(núm. 38), p. 1-18. Recollit de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2177/n38-menendez-ca.pdf>
- Sánchez Sáez, A. J. (2013). *La protección de la estética en el derecho urbanístico a través del principio de adaptación al ambiente*. València: Tirant lo Blanch.
- Trayter Jiménez, J. M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña* (Novena Edició ed.). Barcelona: Atelier.

***ANNEX***

***ENUNCIAT DEL CAS PLANTEJAT***

<b>DICTAMEN JURÍDICO DEL MÁSTER DE LA ABOGACÍA</b>			
<b>DERECHO ADMINISTRATIVO URBANISMO</b>		<b>Nº</b>	
<b>JOAQUÍN TORNOS</b>		<b>CURSO</b>	<b>2021-2022</b>
<b>CASO PRÁCTICO QUE SE PLANTEA</b>			
<p>Texto que se entrega al alumno. Debe contener elementos sustantivos de la disciplina central y, a ser posible de otra/-s disciplinas jurídicas. Además, necesariamente contendrá elementos procesales</p>	<p><i>Una empresa dedicada a la extracción de áridos (minería) está tramitando las autorizaciones necesarias para llevar a cabo en el municipio tarraconense de La Canonja el establecimiento y desarrollo de una nueva actividad de extracción de áridos para destinarlos a la construcción de obra pública y privada.</i></p> <p><i>Pero los técnicos de la empresa constatan que, de acuerdo con lo establecido por el articulado de las Normas urbanísticas del plan general municipal vigente (artículos 160 a 163), solo se permiten las actividades ya existentes, de modo que a su entender las nuevas actividades mineras quedan prohibidas en todo el suelo no urbanizable del municipio.</i></p> <p><i>En este sentido, en fecha 20 de junio de 2017 se publicó en el DOGC núm. 7394 el Edicto de 13 de junio de 2017, sobre el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo del Campo de Tarragona, de 7 de marzo de 2017, que aprueba definitivamente el Pla de ordenación urbanística municipal de La Canonja, y sobre el Acuerdo de la propia Comisión del Camp de Tarragona de 4 de mayo de 2017, por el que se da conformidad al Texto refundido del POUM de La Canonja.</i></p>		
<p>Posibles clientes o posturas que nos pueden pedir este dictamen</p>	<p>A. <i>Defensa de los intereses de la empresa que pretende establecer una actividad extractiva en el municipio.</i></p> <p>B. <i>Defensa de la ordenación urbanística del suelo no urbanizable aprobada inicialmente por el Ayuntamiento y definitivamente por la Generalitat de Catalunya.</i></p> <p>C. <i>Defensa de los intereses de una asociación local ecologista que pretende la protección y preservación del suelo no urbanizable del municipio, impidiendo la instalación de actividades como las pretendidas en suelo no urbanizable.</i></p>		
<b>PREGUNTAS QUE NOS PLANTEA EL CLIENTE</b>			
<p>Sustantivas</p>	<p>1. <i>¿Cabe entender que la ordenación aprobada definitivamente supone la prohibición de nuevas actividades extractivas en la totalidad del suelo no urbanizable del municipio?</i></p> <p>2. <i>¿Tal ordenación sería conforme a Derecho? Justifique la respuesta desde el punto de vista urbanístico, ambiental, minero y de establecimiento de nuevas actividades.</i></p> <p>3. <i>¿Esa ordenación precisa de alguna motivación especial?</i></p>		

<p>Procesales</p>	<p>5. ¿Qué recurso cabría interponer en sede jurisdiccional contra la aprobación definitiva del POUM? ¿Debería interponerse antes un recurso en vía administrativa?</p> <p>6. ¿Ante qué órgano jurisdiccional debería interponerse? ¿En qué plazo? ¿Se trataría de un recurso directo o indirecto?</p> <p>7. ¿El Ayuntamiento de la Canonja podría comparecer en el proceso contencioso?</p> <p>8. ¿Qué pretensiones podría ejercitar la empresa promotora de la actividad extractiva? ¿Podría solicitar una indemnización? ¿Y que el Juzgado o Tribunal autorizara su actividad? ¿Qué viabilidad tendrían?</p> <p>9. Indique los puntos de hecho sobre los que propondría la práctica de prueba, así como los medios de prueba correspondientes.</p> <p>10. Contra la Sentencia que se dictase, ¿cabría interponer otro recurso?</p>
-------------------	---