

JUDITH GIFREU I FONT

Professora titular de dret administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona

L'ORDENACIÓ URBANÍSTICA A CATALUNYA

ASSOCIACIÓ CATALANA DE MUNICIPIS I COMARQUES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

ÍNDEX

	Pág.
PRESENTACIÓ	9
PRÒLEG	11
I. EL PROCÉS DE TRANSFORMACIÓ DEL SISTEMA URBANÍSTIC.....	11
II. LA CRISI DE L'ACTUAL SISTEMA URBANÍSTIC.....	16
III. CAP A UN CANVI DE PARADIGMA EN EL DRET URBANÍSTIC: EL PROTAGONISME DEL DRET AUTONÒMIC.....	18
1. Rang estatutari de l'urbanisme sostenible i les seves garanties a l'Estadut d'Autonomia de Catalunya.....	19
2. La superació de la visió purament patrimonial de l'urbanisme. La recuperació de valors socials: habitatge, entorn urbà adequat, cohesió, solidaritat i mixtura social	21
3. Recuperació de la participació pública en matèria urbanística i indicis de lluita contra la corrupció urbanística.....	23
4. Major atenció als serveis urbanístics i a l'urbanisme de xarxes.....	25
IV. ANÀLISI I CONTINGUT DE L'OBRA <i>L'ORDENACIÓ URBANÍSTICA A CATALUNYA</i>	27
ABREVIATURES I ACRÒNIMS	31
CAPÍTOL 1. EL MARC LEGAL URBANÍSTIC	35
1.1. CONCEPTUALITZACIÓ, OBJECTE I NATURESA JURÍDICA.....	35
1.2. ELS PRINCIPIS GENERALS DE L'ACTUACIÓ URBANÍSTICA	37
1.3. L'URBANISME I LA SEVA DISTINCIÓ AMB L'ORDENACIÓ DEL TERRITORI	52
1.4. LES FASES DEL PROCÉS URBANÍSTIC.....	54
1.5. EL DRET URBANÍSTIC I ELS ORDENAMENTS SECTORIALS VINCULATS.....	56
1.5.1. Normativa estatal	56
1.5.2. Normativa autonòmica	59

	Pág.
1.6. LA DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL, DEL 12 DE DESEMBRE DE 2006, RELATIVA ALS SERVEIS EN EL MERCAT INTERIOR, I L'URBANISME.....	62
1.6.1. Objectius, àmbit i contingut de la Directiva relativa als serveis en el mercat interior.....	62
1.6.2. L'influx de la Directiva relativa als serveis en el mercat interior en l'àmbit de l'urbanisme	71
CAPÍTOL 2. L'EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL DRET URBANÍSTIC	79
2.1. LA NORMATIVA ESTATAL EN MATÈRIA DE SÒL.....	79
2.1.1. Els antecedents del dret urbanístic: les tècniques urbanístiques.....	79
2.1.2. La Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana del 12 de maig de 1956	86
2.1.3. La Llei 19/1975 de reforma de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana de 1975 i el seu Text refós de 1976.....	89
2.1.4. La configuració de la competència urbanística en el bloc de la constitucionalitat	90
2.1.5. La legislació postconstitucional dictada pel legislador estatal fins a la STC 61/1997, del 20 de març.....	91
2.1.6. La Llei 6/1998 sobre règim del sòl i valoracions i el RDL 4/2000 de mesures urgents de liberalització en el sector immobiliari i transports.....	96
2.1.7. La Llei 8/2007 de sòl i el Text refós de la Llei de sòl, aprovat pel RDLeg 2/2008	99
2.2. EL SISTEMA DE FONTS DEL DRET URBANÍSTIC A CATALUNYA	102
CAPÍTOL 3. L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA DE L'URBANISME	115
3.1. L'URBANISME COM A FUNCIÓ PÚBLICA	115
3.2. L'EXERCICI DE COMPETÈNCIES URBANÍSTIQUES PER L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA CATALANA	116
3.2.1. L'Administració urbanística autonòmica	117
3.2.2. L'Administració urbanística local i la garantia constitucional de l'autonomia local.....	135
3.2.3. Les entitats urbanístiques especials i la condició d'administració actuant	148
3.2.4. Les entitats urbanístiques col·laboradores	151
CAPÍTOL 4. EL RÈGIM URBANÍSTIC DEL SÒL (I): LES TÈCNiques DE CLASSIFICACIÓ I QUALIFICACIÓ URBANÍSTIQUES	153
4.1. EL DRET DE PROPIETAT EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA: LA FUNCIÓ SOCIAL DE LA PROPIETAT	153
4.1.1. L'abandonament del criteri de la conveniència del propietari en benefici de l'interès públic	153
4.1.2. La configuració constitucional del dret de propietat del sòl.....	156
4.2. LES TÈCNiques PER A L'ORDENACIÓ URBANÍSTICA DEL SÒL I PER A LA DETERMINACIÓ DELS DRETS I DEURES DELS PROPIETARIS...	158

	Pág.
4.2.1. La classificació urbanística del sòl.....	159
4.2.2. Les situacions bàsiques de sòl en el TRLS/2008 i les equivalències terminològiques amb la classificació urbanística	191
4.2.3. La qualificació urbanística del sòl	194
4.2.4. L'aprofitament urbanístic del subsòl.....	207
CAPÍTOL 5. EL RÈGIM URBANÍSTIC DEL SÒL (II): LES FACULTATS I ELS DEURES DELS PROPIETARIS I D'ALTRES AGENTS URBANÍSTICS.....	213
5.1. EL CARÀCTER ESTATUTARI DE LA PROPIETAT DEL SÒL	213
5.2. EL TRIPLE ESTATUT SUBJECTIU DE L'URBANISME: CIUTADANIA, INICIATIVA PRIVADA I PROPIETAT	215
5.3. ELS DRETS I DEURES DELS PROPIETARIS DEL SÒL	226
5.3.1. El règim jurídic del sòl urbà.....	238
5.3.2. El règim jurídic del sòl urbanitzable.....	239
5.3.3. El règim jurídic del sòl no urbanitzable	239
5.4. EL DRET DE CONSULTA I INFORMACIÓ	272
CAPÍTOL 6. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC (I): EL SISTEMA DE PLA- NEJAMENT URBANÍSTIC	277
6.1. LA NATURALESA JURÍDICA DELS INSTRUMENTS DE PLANEJA- MENT.....	277
6.2. EL SISTEMA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC I ELS SEUS PRINCI- PIS D'ARTICULACIÓ	282
6.3. ELS ASPECTES DISCRECIONALS DE LA POTESTAT DE PLANEJA- MENT	285
6.4. EL PLANEJAMENT TERRITORIAL COM A LÍMIT SECTORIAL DE LA DISCRECIONALITAT PLANIFICADORA.....	289
6.5. ELS LÍMITS LEGALS DE LA POTESTAT DE PLANEJAMENT: ELS ES- TÀNDARDS URBANÍSTICS, LES DETERMINACIONS LEGALS SUBS- TANTIVES D'APLICACIÓ DIRECTA I LES DIRECTRIUS PER AL PLA- NEJAMENT URBANÍSTIC.....	299
6.5.1. Els estàndards urbanístics.....	300
6.5.2. Les determinacions legals substantives d'aplicació directa i les di- rectrius per al planejament urbanístic.....	303
6.6. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA POTESTAT DE PLANEJA- MENT	305
CAPÍTOL 7. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC (II): EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL	313
7.1. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC GENERAL	313
7.2. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC	316
7.2.1. Introducció i determinacions.....	316
7.2.2. Tipologia.....	318
7.2.3. Contingut documental	341

	Pág.
7.3. EL PLA D'ORDENACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL.....	341
7.3.1. Definició i característiques.....	341
7.3.2. Determinacions	342
7.3.3. Les reserves de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció pública.....	346
7.3.4. Contingut documental.....	357
7.4. EL PROGRAMA D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA MUNICIPAL.....	369
7.4.1. Definició i característiques.....	369
7.4.2. Determinacions i contingut documental.....	370
7.5. LES NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	372
7.6. LA SITUACIÓ DELS MUNICIPIS REGITS PER NORMES DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC QUE SUPLEIXEN L'ABSÈNCIA DE PLANEJAMENT GENERAL MUNICIPAL.....	373
CAPÍTOL 8. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC (III): EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC DERIVAT.....	375
8.1. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC DERIVAT	375
8.2. EL PLA PARCIAL URBANÍSTIC	376
8.2.1. Definició i característiques.....	376
8.2.2. El desenvolupament de PPU per subsectors.....	377
8.2.3. Determinacions i contingut documental	379
8.3. EL PLA PARCIAL URBANÍSTIC DE DELIMITACIÓ.....	386
8.4. EL PLA DE MILLORA URBANA.....	390
8.4.1. El foment de la rehabilitació urbana.....	390
8.4.2. Definició i característiques.....	397
8.4.3. Determinacions i contingut documental.....	400
8.5. EL PLA ESPECIAL URBANÍSTIC.....	402
8.5.1. Definició i característiques.....	402
8.5.2. La creació de sistemes urbanístics generals mitjançant el PEU	405
8.5.3. Tipologia.....	408
8.5.4. Determinacions i contingut documental	411
8.6. L'ESTUDI DE DETALL	414
CAPÍTOL 9. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC (IV): EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC	417
9.1. INTRODUCCIÓ: L'ESTRUCTURA BIFÀSICA DEL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DELS PLANS.....	417
9.2. L'AVALUACIÓ AMBIENTAL DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC	419
9.3. LA COMPETÈNCIA PER A LA FORMULACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	429
9.4. LA COMPETÈNCIA PER A L'APROVACIÓ DEFINITIVA DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	432

	Pág.
9.5. EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DEL PDU	434
9.5.1. Procediment ordinari d'aprovació del PDU.....	434
9.5.2. Procediment especial de modificació dels PDU de delimitació i ordenació de les ARE en cas de concórrer disfuncions essencials...	434
9.6. EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DE LES NPU	436
9.7. EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DEL POUM, EL PAUM I EL PPUD.	436
9.7.1. Introducció.....	436
9.7.2. Els actes preparatoris i la participació ciutadana	437
9.7.3. Les aprovacions inicial, provisional i definitiva de l'instrument de planejament.....	446
9.8. EL PROCEDIMENT D'APROVACIÓ DEL PLANEJAMENT DERIVAT	462
9.9. LA PUBLICACIÓ DELS INSTRUMENTS DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	466
CAPÍTOL 10. EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC (V): L'ALTERACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC I LES SEVES REPERCUSSIONS EN EL CONTINGUT URBANÍSTIC DE LA PROPIETAT I EN LES CONSTRUCCIONS I USOS PREEXISTENTS.....	477
10.1. EL <i>IUS VARIANDI</i> DE L'ADMINISTRACIÓ EN MATÈRIA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	477
10.2. LA MODIFICACIÓ I LA REVISIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC.....	479
10.3. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE L'ADMINISTRACIÓ PER RAONS URBANÍSTIQUES.....	487
10.3.1. El règim general de la responsabilitat patrimonial contingut en la LRJ-PAC	488
10.3.2. La responsabilitat patrimonial en la legislació urbanística	498
10.4. LES EDIFICACIONS I ELS USOS EN SITUACIÓ DE FORA D'ORDENACIÓ O AMB VOLUM DISCONFORME	515
CAPÍTOL 11. LA GESTIÓ URBANÍSTICA (I): ELS PRESSUPÒSITS LEGALS PER A L'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT	521
11.1. ELS PRINCIPIS ARTICULADORS DE LA GESTIÓ URBANÍSTICA	521
11.1.1. La distribució equitativa de beneficis i càrregues.....	524
11.1.2. La participació de la comunitat en les plusvàlues urbanístiques: cessions de sòl i despeses d'urbanització.....	525
11.2. LA INICIATIVA PER A L'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT.....	527
11.2.1. La iniciativa privada en l'execució del planejament	528
11.2.2. Les entitats urbanístiques col·laboradores	531
11.3. ELS REQUISITS PREVIS A L'EXECUCIÓ URBANÍSTICA.....	536

	Pág.
11.3.1. L'aprovació i la publicació de l'instrument de planejament més detallat per a l'àmbit d'actuació	537
11.3.2. El seguiment del programa d'actuació de l'instrument de planejament	537
11.3.3. La divisió del sector en polígons d'actuació urbanística	538
11.3.4. L'elecció del sistema d'actuació urbanística	544
11.3.5. L'aprovació del projecte d'urbanització.....	547
11.4. EL DRET DE REALLOTJAMENT	552
11.4.1. Naturalesa del dret de reallotjament i requisits per al seu exercici.....	553
11.4.2. El règim jurídic dels habitatges destinats a fer efectiu el dret de reallotjament	557
11.4.3. El procediment de reallotjament.....	560
11.4.4. El règim transitori.....	562
11.5. L'OCUPACIÓ DIRECTA	562
11.6. ELS CONVENIS URBANÍSTICS	565
11.6.1. Concepte, límits i naturalesa jurídica.....	565
11.6.2. Tipologia.....	568
11.6.3. Tramitació i impugnació	571
CAPÍTOL 12. LA GESTIÓ URBANÍSTICA (II): EL SISTEMA D'ACTUACIÓ URBANÍSTICA PER REPARCEL·LACIÓ	573
12.1. INTRODUCCIÓ.....	573
12.2. CONCEPTE I OBJECTE DE LA REPARCEL·LACIÓ.....	575
12.3. SUPÒSITS REPARCEL·LATORIS.....	576
12.4. L'EXPEDIENT DE REPARCEL·LACIÓ	579
12.5. EL PROJECTE DE REPARCEL·LACIÓ.....	585
12.6. LA CONSERVACIÓ DE LES OBRES D'URBANITZACIÓ.....	593
12.7. LA PARTICIPACIÓ DELS BÉNS DE DOMINI PÚBLIC EN LA REPARCEL·LACIÓ.....	598
12.8. LES MODALITATS DEL SISTEMA DE REPARCEL·LACIÓ	602
12.8.1. La modalitat de compensació bàsica.....	602
12.8.2. La modalitat de compensació per concertació.....	610
12.8.3. La modalitat de cooperació	613
12.8.4. Els sectors d'urbanització prioritària.....	615
CAPÍTOL 13. LA GESTIÓ URBANÍSTICA (III): LES ACTUACIONS URBANÍSTIQUES EXPROPIATÒRIES	619
13.1. L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA PER RAONS URBANÍSTIQUES: EL SISTEMA D'ACTUACIÓ PER EXPROPIACIÓ	619
13.2. LA GESTIÓ DEL SISTEMA D'EXPROPIACIÓ MITJANÇANT CON-CESIONARI.....	623

	Pág.
13.3. EL PROCEDIMENT EXPROPIATORI	624
13.3.1. El procediment individualitzat de la LEF.....	625
13.3.2. El procediment de taxació conjunta	634
13.3.3. El JEC i l'expedient d'apreuament.....	636
13.4. LA REVERSIÓ DELS BÉNS I DRETS EXPROPIATS	641
13.5. L'EXPROPIACIÓ PER MINISTERI DE LA LLEI.....	643
13.6. ELS CRITERIS DE VALORACIÓ DEL SÒL.....	650
 CAPÍTOL 14. ELS INSTRUMENTS DE LA POLÍTICA DE SÒL I D'HABI- TATGE.....	 666
14.1. INTRODUCCIÓ	666
14.2. ELS PATRIMONIS PÚBLICS DE SÒL I D'HABITATGE	670
14.2.1. Antecedents.....	670
14.2.2. Naturalesa jurídica dels béns del PMSH	674
14.2.3. Constitució del PMSH.....	678
14.2.4. Composició i finalitats del PPSH	679
14.2.5. Destinació dels béns que integren el PPSH.....	683
14.2.6. Transmissió dels béns integrants del PPSH.....	687
14.3. ESTABLIMENT DE RESERVES DE TERRENYS DE POSSIBLE AD- QUISICIÓ PER A LA CONSTITUCIÓ O AMPLIACIÓ DEL PPSH	694
14.4. EL DRET DE SUPERFÍCIE	696
14.4.1. Antecedents.....	696
14.4.2. Règim jurídic	698
14.5. LA DELIMITACIÓ D'ÀREES SUBJECTES ALS DRETS DE TANTEIG I RETRACTE.....	701
14.5.1. Tanteig i retracte en la legislació urbanística.....	701
14.5.2. Tanteig i retracte en la legislació d'habitatge	705
14.6. L'OBLIGACIÓ D'EDIFICAR I D'URBANITZAR I LES CONSEQÜÈN- CIES JURÍDIQUES DEL SEU INCOMPLIMENT.....	707
14.6.1. L'obligació d'edificar i els efectes de la seva inobservança.....	707
14.6.2. L'obligació d'urbanitzar i els efectes de la seva inobservança.....	717
 CAPÍTOL 15. LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'EDIFICACIÓ I L'ÚS DEL SÒL I DEL SUBSÒL (I). LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EX ANTE: LA LLICÈNCIA URBANÍSTICA (I).....	 719
15.1. LA LLICÈNCIA URBANÍSTICA: CONCEPTE I NATURALESA JU- RÍDICA	719
15.1.1. Acte de competència municipal	721
15.1.2. Acte a què se subjecten totes les actuacions d'edificació i d'ús del sòl i del subsòl.....	722

	Pág.
15.1.3. Acte d'autorització d'obres o activitats a través d'un control previ	727
15.1.4. Acte declaratiu de drets.....	727
15.1.5. Doble efecte limitat	728
15.1.6. Caràcter real.....	728
15.1.7. Caràcter reglat. Les llicències d'usos i obres de caràcter provisional.....	729
15.1.8. Atorgament condicionat a l'obtenció prèvia o simultània de la llicència per a l'exercici d'una activitat.....	735
15.2. ACTES SUBJECTES A LLICÈNCIA URBANÍSTICA.....	748
15.3. LA LLICÈNCIA DE PARCEL·LACIÓ URBANÍSTICA	758
15.4. LA PRIMERA UTILITZACIÓ I OCUPACIÓ D'EDIFICIS I CONSTRUCCIONS I LA CÈDULA D'HABITABILITAT	764
 CAPÍTOL 16. LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'EDIFICACIÓ I L'ÚS DEL SÒL I DEL SUBSÒL (I). LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EX ANTE: LA LLICÈNCIA URBANÍSTICA (II)	777
16.1. EL PROCEDIMENT PER A L'ATORGAMENT DE LA LLICÈNCIA URBANÍSTICA.....	777
16.1.1. Preliminars.....	777
16.1.2. La fase d'iniciació.....	780
16.1.3. La fase d'instrucció	799
16.1.4. La fase de finalització.....	801
16.2. EL SENTIT DEL SILENCI ADMINISTRATIU EN LES LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES	804
16.3. LA CADUCITAT DE LES LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES.....	812
16.4. LA REVISIÓ DE LES LLICÈNCIES URBANÍSTIQUES.....	814
16.5. LA FORMALITZACIÓ I LA INSCRIPCIÓ REGISTRAL DE LES DECLARACIONS D'OBRA NOVA.....	818
16.6. LA FISCALITAT MUNICIPAL DE L'ACTIVITAT EDIFICATÒRIA I URBANÍSTICA EN GENERAL	822
 CAPÍTOL 17. LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN L'EDIFICACIÓ I L'ÚS DEL SÒL I DEL SUBSÒL (II). LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EX POST: LES ORDRES D'EXECUCIÓ I LA DECLARACIÓ DE RUÏNA.....	835
17.1. EL DEURE DE CONSERVACIÓ	835
17.2. LES ORDRES D'EXECUCIÓ	836
17.2.1. Configuració i característiques	836
17.2.2. Les millores d'interès general.....	848
17.2.3. L'incompliment de les ordres d'execució	848
17.2.4. L'autorització judicial d'entrada en el domicili com a requisit indispensable per a l'execució subsidiària de les ordres administratives.....	851

	Pág.
17.3. L'ESTAT DE RUÏNA.....	854
17.3.1. Concepte i tipologia.....	854
17.3.2. La ruïna imminent.....	859
17.3.3. El procediment per a la declaració de ruïna.....	861
17.3.4. Efectes de la declaració administrativa de ruïna.....	864
CAPÍTOL 18. LA PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA (I): LA RESTAURACIÓ DE LA REALITAT FÍSICA ALTERADA I DE L'ORDRE JURÍDIC VULNERAT	869
18.1. LA PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA.....	869
18.2. L'ACTIVITAT INSPECTORA URBANÍSTICA.....	876
18.3. LA RESTAURACIÓ DE LA REALITAT FÍSICA ALTERADA I DE L'ORDRE JURÍDIC ALTERAT.....	878
18.3.1. Les mesures de restauració.....	878
18.3.2. La prescripció de l'acció de restauració i de l'ordre de restauració.....	880
18.3.3. La restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat en el marc del procediment de protecció de la legalitat urbanística.....	882
18.4. LA REGULARITZACIÓ DE LES URBANITZACIONS IL·LEGALS	901
CAPÍTOL 19. LA PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA (II): LES INFRACCIONS URBANÍSTIQUES I LES SANCIONS.....	907
19.1. LA POTESTAT SANCIONADORA URBANÍSTICA: ELS PRINCIPIS DE LA POTESTAT SANCIONADORA I DEL PROCEDIMENT SANCIONADOR.....	907
19.1.1. Els principis de la potestat sancionadora.....	909
19.1.2. Els principis del procediment sancionador.....	922
19.2. EL PROCEDIMENT SANCIONADOR EN MATÈRIA URBANÍSTICA...	926
19.3. LA RESPONSABILITAT PER LES ACCIONS CONSTITUTIVES D'INFRACCIÓ URBANÍSTICA.....	931
19.3.1. Els subjectes responsables: els agents de l'edificació	931
19.3.2. Les responsabilitats derivades de la comissió d'il·lícits relacionats amb l'ús del sòl i l'edificació.....	937
19.4. ELS MITJANS D'IMPUGNACIÓ DE LES SANCIONS URBANÍSTIQUES I ALTRES RESOLUCIONS URBANÍSTIQUES DE L'ADMINISTRACIÓ	954
19.5. L'EXECUCIÓ DE SENTÈNCIES EN L'ÀMBIT URBANÍSTIC	962
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTÀRIA	975

PRESENTACIÓ

Em plau presentar-vos *L'ordenació urbanística a Catalunya*, l'obra que teniu ara a les mans, que aprofundeix en l'estudi del marc urbanístic català. Ja des dels primers moments del règim estatutari, aquesta ha estat una normativa plenament consolidada en l'ordenament jurídic català en desenvolupament de l'autogovern.

L'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) contribueix de nou a la difusió de treballs de gran nivell acadèmic. La nostra intenció és la d'oferir respostes a les exigències que es plantegen des dels governs locals per a una bona administració. Convençuts com estem que l'Administració local continua sent un fòrum constant d'innovació des de perspectives tan variades com la jurídica, la política o la social.

Les nostres ciutats, viles i pobles participen en la funció urbanística d'una manera essencial. La ciutat contemporània esdevé la plataforma ideal on congregar idees que sovint es presenten com a contraposades: allò global i local alhora, allò complex i pròxim al mateix temps. És també en l'àmbit local on la gestió pública pot desplegar tot el seu sentit renovador, incloent els agents socials —públics i privats— a la definició del model de ciutat.

Cal conèixer a fons el model d'urbanisme que és sostenible als nostres dies basant-nos en un ús racional del territori i en el respecte al medi ambient. Factors necessaris per millorar la qualitat de vida de les generacions presents i futures i fer compatibles el creixement i el dinamisme econòmics amb la cohesió social.

En conseqüència, doncs, l'acció coordinada dels instruments de planejament i la seva posada en pràctica han de constituir un dels pilars essencials per al desenvolupament de tots els racons del nostre país, seguint les pautes de la Conferència de Rio de 1992 i la Carta d'Aalborg, entre d'altres instruments d'escala mundial.

L'ordenació urbanística a Catalunya és un manual complet que abasta un amplí ventall de qüestions i de temes urbanístics de gran interès per als

ens locals. Començant per l'organització administrativa de l'urbanisme i seguint per les exigències del planejament, la seva gestió i la protecció de la legalitat urbanística, sense oblidar tampoc els temes que tenen a veure amb els instruments de la política d'habitatge o la intervenció administrativa en el sòl i el subsòl, entre d'altres.

Adreçada especialment als diversos operadors dels governs i de les administracions local i autonòmica (juntament a qualsevol altre operador urbanístic o estudiós de la matèria), l'obra neix amb la voluntat de ser una eina que permeti l'anàlisi de les qüestions i els conflictes principals en la matèria.

Com a entitat que representa a més del 96 % dels ens locals de Catalunya i els hi ofereix un ampli ventall de serveis, l'ACM vol, un cop més, respondre a les seves necessitats i aspiracions amb aquesta obra. I ho fa amb el segell de qualitat —autèntic eix de tots els programes d'assistència jurídica, tècnica i de formació de l'entitat— que caracteritza l'ACM. Un segell de qualitat present també al catàleg de productes que s'ofereix a les entitats que ens han fet, i ens segueixen fent, confiança.

I sempre amb una mirada esperançada vers el futur. Convençuts de ser l'expressió i la referència d'un municipalisme actual, amb un discurs propi, plenament assentat i atent a les exigències i els reptes dels nostres temps.

Miquel BUCH I MOYA
President de l'ACM
Barcelona, 1 de juny de 2012

PRÒLEG

I. El procés de transformació del sistema urbanístic

Com assenyala Chueca Goitia a *Breve historia del urbanismo*, si bé «a Espanya, el retard industrial durant el segle XIX va evitar el naixement de les ciutats carbó desenvolupades de la nit al dia a l'Europa industrial i als Estats Units», no és menys cert que a partir del primer terç del segle XIX comencen a plantejar-se les primeres transformacions urbanístiques centrades inicialment en la demolició de les muralles (Barcelona, 1854) i la reforma i remodelació dels cascs urbans, obrint noves vies urbanes i ampliant les existents. Poden citar-se una sèrie de factors per explicar aquest procés: estabilització del règim constitucional, desamortització de la propietat i floriment dels negocis financers, demandes de millors comoditats d'habitabilitat i de prestigi de les noves classes burgeses, incipient industrialització i millora en els sistemes de transport i comunicació especialment a partir de la construcció de la xarxa de ferrocarrils. Es tractava inicialment d'un desenvolupament urbanístic no generalitzat sinó selectiu, per l'atracció que ofereixen les principals ciutats existents (Madrid, Barcelona, València o Bilbao), atès que, com assenyala gràficament J. L. Cobuits, «el 1845 o el 1850 la ciutat encara no és la gran urbs tentacular i aclaparadora, però constitueix la meca de la vida i la fortuna, el centre comú de les ambicions humanes sobretot la capital, on l'administració dels governs moderats ha posat el centre de tots els reclams i la clau de totes les solucions».

Malgrat la modèstia d'aquestes aspiracions i demandes socials en l'ordre urbanístic que, probablement, haguessin pogut ser satisfetes amb simples retocs als elements instruments jurídics disponibles en aquella etapa (les ordenances municipals, les normes de la policia urbana sobre solars erms, edificacions i eventuais demolicions, la legislació de fortificacions i places militars, la legislació d'expropiació i els plans generals de vialitat i alineacions), la resposta tècnica i jurídica d'aquella etapa sobrepassaria amb escreix els reptes esmentats. El nostre país va ser capaç d'articular una primera legislació urbanística pròpiament dita en l'àmbit del dret comparat i llegar al món, segons es

reconeix unànimement per la doctrina especialitzada, el neologisme «urbanització» i el primer tractat de l'esmentada disciplina: la *Teoría general de la urbanización* (1861), gràcies a l'insigne figura d'Ildefons Cerdà. Efectivament, Cerdà (1815-1876) en desenvolupar l'eixample de Barcelona (1859) no es va limitar a formular un projecte tècnic d'urbanització a l'estil dels realitzats a les ciutats europees d'aquells anys com París, Viena o Torí, sinó que va aprofundir en tots els aspectes econòmics, socials, higienistes i facultatius fins al punt d'establir les bases per a la construcció d'una autèntica disciplina científica. Però, alhora, i això és el decisiu als nostres efectes, va ser capaç de subministrar, malgrat que no era jurista (la seva especialitat professional era la d'enginyer de camins), una sistematització i una fonamentació de principis juridicoeconòmics dels instruments urbanístics i dels mitjans juridicofinancers per a la seva execució sobre la base d'articular i refundre en un mateix instrument tres peces bàsiques anteriorment disperses: el planejament prospectiu de caràcter tècnic, recolzat en una base documental exhaustiva; el disseny de les obres públiques requerides per a la transformació urbanística (vials i emplaçaments per a serveis d'interès general) i les ordenances de construcció de l'eixample (segregant-les de les antigues, enciclopèdiques i inadequades ordenances municipals) a efectes de definir el règim jurídic específic de l'ús del sòl i les construccions. Per a l'execució dels projectes de l'eixample va proposar també una sèrie de mesures originals: renúncia a l'expropiació forçosa i la seva substitució per un règim de cessions de sòl a càrrec dels propietaris dels vials i els terrenys que en terminologia actual s'anomenarien «sistemes generals i locals d'urbanització»; articulació d'un sistema associatiu dels propietaris per superar l'individualisme i la divisió de la propietat, anticipant els perfils del que actualment es denomina «compensació i reparcel·lació urbanístiques», i finalment concessió de beneficis fiscals als propietaris que emprenguessin la construcció dels edificis i els habitatges. Per a les operacions de reforma interior de les ciutats, va proposar anàlogament el disseny d'instruments jurídics i tècnics amb motiu de l'encàrrec de la reforma interior de Madrid: acceptació, davant de les dificultats econòmiques de les administracions municipals, de l'expropiació forçosa en la seva modalitat de zones laterals a les vies públiques i atribució de l'autoria de la urbanització a concessionaris privats seleccionats per concurs públic (a tall d'una anticipació de la concessió d'obra pública urbanística o del modern agent urbanitzador) que en finançarien les inversions amb els solars resultants de l'expropiació de les vies laterals i de les demolicions junt amb els beneficis fiscals derivats de la nova edificabilitat.

Lògicament, les propostes de Cerdà trobarien forta resistència fora dels cercles pròxims a la seva carrera professional per la seva novetat i pel rigor en la imposició de deures i obligacions a la propietat privada. Tanmateix, progressivament davant de la necessitat imperiosa d'afrontar els eixamples i la reforma interior de les principals ciutats davant de les deficiències higièniques, de serveis municipals i de circulació en els centres urbans, van anar penetrant i traduint-se en disposicions jurídiques. La primera proposta seriosa va ser el

Projecte de llei sobre reforma, sanejament, eixample i altres millores de les poblacions de 1861 que porta la firma del ministre Posada Herrera, i que recollia en un marc general la traducció normativa de pràcticament totes les propostes de Cerdà: cessió obligatòria i gratuïta de vials, determinació de l'amplada dels carrers en relació amb l'altura dels edificis, parcel·la mínima edificable, reparcel·lació en espècie per distribuir amb equitat les càrregues i els beneficis derivats de l'expropiació per zones laterals; eliminació dels increments de valor en el preu just per expropiació i afectació de la riquesa imposable durant vint anys per al finançament de les obres de reforma interior. A més de tot això, es declarava l'edificació forçosa de tots els solaris (recuperant la vella institució sobre solaris erms prevista en la *Novísima Recopilación*) sota amenaça d'expropiació (el que avui dia es denomina «venda forçosa per incompliment de la funció social de la propietat») i fins i tot la previsió d'incloure en les ordenances municipals una zonificació per a indústries insalubres i molestes; i finalment la constitució en cada municipi d'una comissió mixta de propietaris i regidors per a la programació i la gestió de totes aquestes operacions. El Projecte de llei esmentat, que va ser molt elogiat per part dels enginyers al seu òrgan d'expressió, la *Revista de obras públicas*, i que la premsa de l'època va rebre amb gran expectació, va ser remès primerament al Senat i immediatament va aixecar grans protestes dels propietaris especialment de Barcelona (Comissió de Propietaris de l'Eixample i Institut Agrícola Català de Sant Isidre), que van elevar les seves queixes al Senat i al Govern perquè el van considerar «profundament pertorbador», atès que atacava directament la propietat, la indústria i els interessos generals. Arran d'aquestes protestes, al cap de sis mesos d'haver-se presentat, el Govern retiraria el Projecte sense haver-se'n iniciat la discussió parlamentària, amb la qual cosa, es va perdre definitivament l'oportunitat de regulació unitària i innovadora de les actuacions urbanístiques.

El 1864, davant de la necessitat urgent de l'expansió urbana de les principals urbs, s'aprovaria definitivament la primera Llei d'eixample de les poblacions, seguint en les seves grans línies l'esquema de Cerdà, si bé descarregant-lo dels seus aspectes més avançats i radicals encara que acceptant-los plenament i així es reflectiria al Reglament de la llei les seves iniciatives de caràcter técnico-planificador (elaboració dels plans, documentació, sistematització de les obres etc.). Com a norma general s'aplicava l'expropiació forçosa per a vials i sistemes generals i locals, a l'efecte dels quals es creava per primera vegada en el nostre dret la figura del jurat d'expropiació forçosa per a la fixació del preu just, si bé s'admetia la possibilitat de la cessió merament voluntària dels esmentats sòls sobre la base de l'elaboració d'un conveni dels propietaris amb l'Ajuntament i atorgament a aquells dels increments de riquesa imposable obtinguda per al finançament de les obres i les bonificacions fiscals a la construcció d'habitatges. Sorprenentment, en la reforma de la Llei d'eixample de 1876 les cessions de sòls per a vials i serveis urbans deixen de ser voluntàries i es converteixen en obligatòries fins a la meitat dels vials i, en la ulterior reforma de 1898 per a l'eixample de Madrid i Barcelona (susceptible de ser estesa a altres poblacions)

les cessions assoleixen ja la totalitat d'aquestes terres, convertint-se en un sistema obligatori o forçós, si bé compensat amb les bonificacions fiscals. El 1895 es vencen les últimes resistències a la reforma interior, amb l'aprovació de la Llei de sanejament i millora de les poblacions, en què també les premisses proposades per Cerdà serien acceptades plenament i la figura del concessionari d'obra urbanitzadora, amb suport de l'expropiació de les zones laterals, es convertiria en el sistema ordinari i sistemàtic de dur a terme aquest tipus d'operacions. La seva aplicació global i sistemàtica va ser escassa, lenta i complexa, tal com ho demostren les iniciatives emblemàtiques desenvolupades a l'empara d'aquesta normativa (Gran Via de Madrid, de Granada i d'altres ciutats). L'obertura de la Via Laietana a Barcelona (1908) simbolitzaria l'anhelat propòsit de la reforma interior de la ciutat. La seva realització seriosa seria molt lenta però alhora permetria, a més d'innovacions en els estils arquitectònics, vincular els desenvolupaments urbanístics a les modernes instal·lacions de les xarxes dels serveis urbans, mentre la seva despreocupació pels interessos historicoartístics (Barri Gòtic i el seu entorn) donarien lloc precisament a una viva reacció social que propiciaria la consolidació dels primers moviments conservacionistes i de tutela urbanística del patrimoni cultural.

Si en aquesta primera etapa el dret urbanístic espanyol va ser brillant en comparació amb les exigències d'un incipient procés d'urbanització, en canvi, la primera meitat del segle XX va registrar comparativament un balanç poc brillant i pràcticament negatiu en el pla de les innovacions legislatives. El procés d'emigració del camp a les capitals i a les ciutats mitjanes començava ja a ser significatiu i la situació de falta de salubritat dels nuclis urbans era alarmant. A això s'ha d'afegir que els serveis municipals eren insuficients i inadequats i l'aparició del problema de l'escassetat d'habitatge per als nous desplaçats als nuclis urbans industrialitzats, així com el desbordament territorial dels primitius eixamples. Aquesta situació va donar lloc als extraradis sense serveis d'urbanització i els infrahabitats, que dibuixarien un panorama altament preocupant que exigia una modificació a fons dels esquemes de la legislació d'eixample i de reforma interior, junt amb la revisió radical de la situació del règim municipal absolutament inadequat a les noves exigències de la població. Al llarg del primer terç del segle XX, se suscitaran múltiples iniciatives legislatives de reforma de la legislació urbanística però sense cap resultat. Les úniques innovacions que es van assolir són l'aparició de la política de protecció pública a l'habitatge amb la Llei de cases barates de 1911, el primer reconeixement de la possibilitat d'utilitzar el drets de superfície en la legislació de protecció a l'habitatge junt amb una incipient prefiguració de patrimoni municipal del sòl (Llei de reforma de cases barates de 1921), iniciació de l'urbanisme fiscal (reconeixement de recàrrecs en l'impost de solars sense edificar i admissió de la figura de les contribucions especials per augment de valor del sòl per Reial decret de 31 de desembre de 1917 amb la signatura, aleshores, del ministre d'Hisenda, el polític de la Lliga J. Ventosa). Tot plegat va culminar amb l'Estatut municipal i el Reglament d'obres de 1924 que, en essència,

refondrà i perfeccionà la legislació d'eixample i de reforma interior heretada del segle anterior però sense renovar-ne els plantejaments fundacionals. No obstant això, durant aquest llarg període s'han de destacar dues interessants iniciatives a Catalunya: d'una banda, la difusió del model de cooperatives de la Societat Cívica, és a dir, la ciutat jardí com a via per contribuir a la solució del problema de l'habitatge que trobaria en Cebrià de Montoliu un dels seus principals defensors; i de l'altra, l'actuació del Museu Social, a què donaria suport durant una primera etapa la Mancomunitat de Catalunya. Particularment rellevants van ser les perspectives obertes pels treballs de l'arquitecte N. Rubió i Turudí sobre la planificació regional a partir de 1926, que establirien les bases d'una nova i incipient planificació territorial i paisatgística que culminarien amb l'elaboració de l'Avantprojecte del pla de distribució en zones del territori català, el primer esbós de planejament territorial per donar compliment al Decret de la Generalitat de 31 d'octubre de 1931.

La referència esquemàtica a aquests antecedents resulta imprescindible per poder valorar adequadament la ruptura històrica que va suposar l'aparició de la Llei del sòl i d'ordenació urbana del 12 de maig de 1956. El procés d'elaboració de la llei va ser llarg. La dita llei va estar precedida per les lleis urbanístiques especials per a grans ciutats (Madrid, Bilbao i València) i, en particular, per la Llei del 3 de desembre de 1953 per la qual s'aprova el Pla d'ordenació urbana de Barcelona i la seva comarca, que trenca per primer cop amb la política d'annexions municipals a favor del reconeixement de l'espai comarcal. La nova llei, des d'una perspectiva estrictament normativa, constitueix en el fons una valuosa síntesi de diferents propostes institucionals, procedents de fonts d'inspiració molt diverses (antecedents històrics, legislació comparada, reelaboracions pròpies, influències tècniques i urbanístiques de l'època, etc.), que en teoria fins i tot podria considerar-se que són contradictòries. No obstant això, la llei està presentada i articulada amb una tècnica legislativa brillant en la preparació de la qual va contribuir significativament M. Ballbé Prunés, que seria catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona. Efectivament, les diverses novetats legislatives introduïdes configuren un autèntic sistema urbanístic. Planejament urbanístic i les seves classes (ara no només d'obres d'urbanització, sinó d'usos i aprofitaments del sòl), bonificació i classes de sòl (urbà, reserva urbana i rústic, amb les seves corresponents cessions obligatòries de sòl), sistemes d'execució del planejament (reparcel·lació, cooperació, compensació i expropiació), instruments d'intervenció pública per combatre l'especulació (sistema de valoracions, expropiació en les seves diverses modalitats, venda forçosa, patrimonis municipals del sòl), tindran com a referent i legitimació la nova definició de «propietat urbanística»: «Les facultats del dret de propietat s'exerciran dins dels límits i amb el compliment dels deures establerts en aquesta Llei o d'acord amb la qualificació urbanística dels predis» (art. 61).

Si fins a aquell moment els instruments urbanístics històrics de caire administratiu havien incidit externament en el dret de propietat (articles 348

i 350 del Codi Civil i la seva remissió a ordenances municipals i reglaments de policia), ara s'interioritzen completament en virtut d'una llei que remet al que disposin dos instruments administratius claus: el planejament urbanístic en els seus diversos nivells i la classificació del sòl, generadors dels drets o aprofitaments i dels deures urbanístics. A aquestes decisions administratives discrecionals se'ls exigeixen documents justificatius com memòries i estudis economicofinancers —inicialment amb escàs rigor— i un procediment d'aprovació municipal relativament participatiu. Del planejament urbanístic sorgirà una pluralitat d'efectes de conformació total del contingut de la propietat, que pràcticament vénen a compendiar totes les tècniques d'intervenció administrativa anteriorment analitzades als diversos sectors: definició de la destinació de l'ús dels predis, amb prohibició dels usos que no s'ajustin als plans; determinació, configuració i dimensions de les parcel·les edificables; construcció dels volums edificatoris de conformitat amb el pla i en els terminis previstos sota amenaça d'expropiació o de venda forçosa; cessions de sòls per a vials i altres sistemes generals o locals adequats a les necessitats col·lectives en la proporció assenyalada i sotmetent-se a procediments intervinguts administrativament (reparcel·lació i compensació) per impedir la desigual atribució de beneficis i càrregues del planejament; legitimació per a les diverses modalitats d'expropiació que defineixi la llei (entre d'altres, les necessàries per donar vida a la peculiar i inaplicable institució de signe socialitzadora dels patrimonis municipals del sòl); fixació d'un sistema administratiu de valoracions del sòl aplicable conforme a un procediment ordinari o de taxació lliga del terra; determinacions urbanístiques de tota classe d'emplaçaments i formulació de vies públiques i mitjans de comunicació; declaracions de fora d'ordenació de sòls i edificis en funció de canvis d'ús o bé rectificació del sistema de vialitat. Aquests plantejaments amb retocs, complements i innovacions puntuals —que per raons d'espai no podem subratllar— han anat informant les successives reformes estatals per les Lleis de sòl i d'ordenació urbana (o de règim de valoracions) de 1976, 1992 i 1998.

II. La crisi de l'actual sistema urbanístic

Tot aquest conjunt merament enunciatiu de la potencialitat i dels efectes del planejament urbanístic venia coronat per una declaració normativa clau: «l'ordenació de l'ús dels terrenys i les construccions enunciativa als articles precedents no conferirà dret als propietaris a exigir indemnització, per implicar meres limitacions i deures que defineixen el contingut normal de la propietat segons la seva qualificació urbanística» (art. 70.1 de la Llei amb l'addició d'un paràgraf 3 del següent tenor: en tot cas serà procedent la reparcel·lació de terrenys per distribuir de manera justa els beneficis i les càrregues de l'ordenació entre els propietaris de cada polígon i illa de cases considerant-los a l'efecte en comunitat). Aquests enunciats sintetitzaven la culminació del paradigma de la funció social de la propietat, des d'una perspectiva administrativista amb un

règim de limitacions i deures, en principi indeterminats, que no semblaven tenir un altre punt de contenció que el contingut normal de la propietat, al que paradoxalment contribuïen a definir. No obstant això, en lògica interpretativa calia presumir que l'al·lusió a un contingut normal postulava l'existència d'un contingut substantiu *a priori* del dret, sobretot quan remetia simplement a mecanismes administratius per a la determinació del repartiment de beneficis i càrregues i a la indemnització de vinculacions singulars no susceptibles d'entrar en aquest repartiment. Aquest contingut normal quedaria, tanmateix, imprejutjat en admetre la jurisprudència del Tribunal Suprem que el planejament urbanístic el que feia precisament era afegir continguts artificials al dret de propietat, motiu pel qual la noció de «normalitat» quedava de fet reduïda o equiparada al contingut o valor natural del sòl rústic o no urbanitzable.

Aquesta desmaterialització (a tall d'un dret líquid) del dret de propietat urbanística posterior a la Constitució ha persistit, malgrat el reconeixement de l'existència de la clàusula d'un contingut essencial dels drets (art. 53.2 CE), si bé amb referència al dret de propietat en connexió amb la funció social (arts. 33.2 i 53.1 CE), cosa que ha possibilitat al Tribunal Constitucional (STC 61/1997) afirmar que l'article 149.1.1 de la CE permet al legislador estatal optar per models diferents de propietat urbana —com el que «dissocia la propietat del sòl del dret a edificar, un model tradicional en el nostre urbanisme» (fonament jurídic B.10)— i al legislador desenvolupar noves formulacions en ocasió de les successives reformes de les lleis estatals: adquisició gradual de facultats urbanístiques (Text refós de 1992); definició del contingut bàsic del dret de propietat del sòl d'acord amb la seva funció social (Llei 6/1998, del 13 d'abril); o caràcter estatutari del drets de propietat del sòl (Text refós de 2008).

Aquest model de la funció social de la propietat urbanística que ha presentat indubtables avantatges i atractius per al dret administratiu ha trobat dos obstacles o punts febles que en qüestionen, a la pràctica, la plena adhesió. El primer és el relatiu a un alt grau d'inestabilitat del planejament urbanístic determinant del contingut del dret, arran de les successives modificacions i revisions dels plans i les reclasseficacions del sòl —la majoria dels cops amb l'única justificació del voluntarisme administratiu—, la qual cosa atempta a la seguretat jurídica i genera desequilibris en el mercat immobiliari que només poden corregir-se amb un exercici responsable de les intervencions de les administracions públiques i un adequat control social i judicial. El segon d'aquests obstacles, de caire més estructural i econòmic, deriva del resultat del mateix model de la funció social de la propietat, que aspira a conciliar l'exercici del dret individual amb la satisfacció de l'interès públic urbanístic, si bé aquest últim, per la forma de desplegar en el territori la disposició de les accions urbanístiques i immobiliàries dels agents públics o privats, genera plusvàlues o increments patrimonials no justificats que poden anul·lar o torbar la vessant social de l'exercici del dret. El tipus de propietat més intervinguda i limitada per motius socials es transforma en la que produeix la rendibilitat econòmica més alta. L'acumulació de plusvàlues per la propietat derivades d'actuacions

administratives ha acompanyat des d'un primer moment el naixement del règim administratiu (penseu en la legislació d'obres públiques des del segle XIX), havent-se dissenyat diferents tècniques per al seu rescat sense resultats massa satisfactoris. En el camp concret de l'urbanisme, les tècniques antiespeculatives (nacionalitzadores, expropiatòries, patrimonials, fiscals, etc.) han estat assajades en el dret comparat amb escàs èxit i al nostre país, malgrat el reconeixement constitucional del rescat de plusvàlues (art. 47 CE), amb resultats pràcticament nuls. Amb això es dificulta greument l'objectiu constitucional de l'accés a l'habitatge. Si a aquestes limitacions estructurals sumem les derivades d'una conjuntura econòmica expansionista amb les seves «orgies», «booms» i bombolles immobiliàries —en els àmbits nacional i internacional—, es comproven les repercussions i les disfuncions que en l'ordre social, territorial, econòmic i financer comporta un fenomen descontrolat d'aquesta naturalesa, que en l'actualitat es fa més evident davant d'un cicle econòmic en dificultats financeres com l'actual. Totes aquestes circumstàncies conviden a reflexionar sobre una sèrie de tendències que s'estan obrint camí en els últims temps i que aspiren a propiciar un nou model o escenari institucional de l'urbanisme, la implantació del qual es veu en els nostres dies com a necessària i irreversible. A continuació al·ludirem, sense ànim exhaustiu, a algunes d'aquestes tendències que pugnen per consolidar-se en el nostre panorama legislatiu.

III. Cap a un canvi de paradigma en el dret urbanístic: el protagonisme del dret autonòmic

L'article 148.3 de la CE, en proclamar que l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge eren competències que podien correspondre a les comunitats autònomes i que tots els estatuts d'autonomia aprovats van assumir com a competències exclusives, inaugurava una nova etapa en el nostre dret urbanístic. A partir de l'esmentat moment, la iniciativa del desenvolupament legislatiu i les innovacions que s'havien d'introduir en el sistema urbanístic havien de partir de la iniciativa de les comunitats autònomes. L'eclosió d'aquesta iniciativa de renovació es va endarrerir, en línies generals, gairebé vint anys. La indecisió i la complexitat de les primeres singladures de l'Estat de les autonomies van imposar el manteniment íntegre de la Llei estatal del sòl de 1976, van avortar els projectes inicials de reforma i van mantenir les comunitats autònomes en un estat d'inseguretat sobre l'abast real de les seves competències. Només dues autonomies, Catalunya (Llei 3/1984 del 9 de gener) i Galícia (Llei 11/1985 del 22 d'agost), es van enfrontar amb reformes de caràcter general, sota els títols expressius i modestos, respectivament, d'«adequació» i «adaptació», prenent com a matriu d'aquestes operacions el text estatal de la Llei del sòl de 1976. Malgrat que les circumstàncies exigien un canvi de rumb (recuperació econòmica, especulació, manca de sòl, difícil accés a l'habitatge, etc.), va ser l'Estat el que adoptaria la iniciativa reformista amb la Llei de reforma del règim del sòl i ordenació urbana de 1990 i el seu Text articulat de 1992. Els

excessos competencials en què van incórrer aquestes disposicions van despertar la inquietud de la majoria de les comunitats autònomes, que van recórrer al Tribunal Constitucional i van obtenir un reconegut èxit amb la densa i tan discutida STC 61/1997, del 17 de març que aclariria el panorama competencial i impulsaria definitivament la iniciativa innovadora del sistema urbanístic a càrrec de les comunitats autònomes. A partir d'aquest moment, el protagonisme reformador de les comunitats autònomes passaria a un primer terme, ja que la majoria d'elles d'ençà d'aquella data es dotarien de lleis urbanístiques pròpies, malgrat que el legislador estatal, amb la Llei 6/1998 del 13 d'abril, va fer de nou acte de presència en aquest marc amb innovacions importants com l'anomenat «model liberalitzador», però la seva potencialitat quedaria molt limitada davant de les capacitats competencials, les estratègies i les iniciatives de les legislacions autonòmiques. Cal tenir en compte que aquest protagonisme i iniciativa no tenen cap altre límit que respectar les competències bàsiques i exclusives de l'Estat, però sense que això suposi una dependència mimètica del model o sistema estatal.

1. Rang estatutari de l'urbanisme sostenible i les seves garanties a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

La legislació urbanística de Catalunya va renovar el seu sistema normatiu amb la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, modificada parcialment al cap de poc temps per la Llei 10/2004, precisament per introduir la qüestió de la sostenibilitat territorial com a eix vertebrador del nou model urbanístic. L'article 3 del Text refós (Decret legislatiu 1/2005) defineix el concepte de «desenvolupament urbanístic sostenible» com la utilització racional del territori i el medi ambient («comporta conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i el valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures»). Al costat d'aquesta declaració de principis el mateix text subratlla que en consideració amb el caràcter limitat del sòl com a recurs, el desenvolupament urbanístic sostenible ha de configurar un model d'ocupació del sòl que «eviti la dispersió en el territori, promogui la cohesió social, consideri la rehabilitació i la renovació del sòl urbà, atengui la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicionals a les zones rurals i consolidi un model de territori globalment eficient». Perquè aquest objectiu i aquest model tinguin operativitat, la memòria dels plans municipals urbanístics haurà de justificar el compliment dels objectius del desenvolupament urbanístic sostenible [art. 59.3.b)]. Aquesta proclamació inaugurava una nova dinàmica, que per la seva transcendència, ha estat recollida pel nou Estatut d'Autonomia.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Llei orgànica 6/2006 del 19 de juliol) configura la matèria urbanística com una competència exclusiva (art. 149.5) de la Generalitat. Aquesta exclusivitat incideix en aspectes tan decisius com la regulació del règim urbanístic del sòl (determinació en tot cas de criteris sobre

diversos tipus de sòls i els seus usos); règim jurídic de la propietat (respectant condicions bàsiques que l'Estat estableixi per garantir la igualtat de l'exercici del dret de propietat); establiment i regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística; política de sòl i habitatge; règim d'intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl; protecció de la legalitat urbanística, inspecció, restauració de la legalitat urbanística i disciplina urbanística i, finalment, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge.

La importància de l'enumeració d'aquestes potestats i competències no rau tant en la seva enunciació —ja que coincideixen les seqüències del procés urbanístic tradicional— com en el context estatuari en el qual s'insereixen, atès que aquest és el que possibilita un canvi de model urbanístic. De moment, la matèria urbanística sistemàticament es contempla en el mateix precepte que l'ordenació del territori i del paisatge (directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixin: establiment i regulació de figures de planejament territorial, protecció d'espais naturals i corredors biològics) i ordenació del litoral (plans territorials d'ordenació del litoral i de les platges) amb el qual —sense perjudici de les dificultats que més endavant es destacaran— facilita una visió integral i unitària dels usos del territori, principalment quan es necessita que la determinació de la ubicació d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya compti amb un informe de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

Aquest ambició plantejament que culmina l'anelhada aspiració sobre el tractament unitari de l'ordenació del territori i l'urbanisme podria desvirtuar-se fàcilment —per repetició d'errors anteriors o pura inèrcia—, si no s'atenen altres preceptes i garanties del text estatutari. D'entrada, en matèria de drets i principis rectors, l'article 4.3 proclama que els poders públics de Catalunya han de promoure com a «valor» el desenvolupament sostenible; el reconeixement del dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut i a gaudir dels recursos naturals i del paisatge, amb el deure de fer-ne un ús responsable (art. 27.1); el dret a la protecció davant de les diferents formes de contaminació, amb els corresponents deures amb l'objectiu de mantenir-los i conservar-los per a les generacions futures (art. 27.2); i el dret a accedir a un habitatge digne per a les persones que no disposin de recursos suficients (art. 26). Aquests drets reconeguts als capítols I, II i III, més els de la Carta de Drets i Deures dels Ciutadans que s'hagi de dictar, seran tutelats pel Consell de Garanties Estatutàries, a través dels seus corresponents dictàmens sobre els projecte de llei o iniciatives parlamentàries que els desenvolupin amb informes vinculants i els actes que els vulnerin podran ser objecte de recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (arts. 38 i 76). Quant a principis rectors, es proclamen la qualitat de vida de totes les persones (art. 40.1); polítiques públiques que fomentin la cohesió social (art. 42.1); promoció del progrés econòmic i social basat en el desenvolupament sostenible (art. 45.1); protecció del medi ambient mitjançant polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional (art. 46.1);

polítiques mediambientals com la utilització racional dels recursos naturals, la prevenció i el control de l'erosió; respecte als principis de preservació del medi, conservació de recursos naturals, responsabilitat, fiscalitat ecològica, reciclatge i reutilització dels béns i els productes; preservació de la natura i la biodiversitat; gaudi del patrimoni natural i paisatgístic; tractament de zones de muntanya (art. 46.3 i 4); accés a l'habitatge, mitjançant la generació de sòl i habitatge públic i protegit (art. 47); polítiques de transport i comunicació basades en la sostenibilitat i la utilització del transport públic. Aquests principis rectors hauran d'orientar les polítiques públiques. En l'exercici de les seves competències, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per garantir-ne la plena eficàcia. Els dits principis rectors han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, amb la possibilitat de ser exigits d'acord amb el que determinin les lleis (art. 39).

Com es desprèn d'aquesta breu exposició de principis, el text estatutari constitueix un autèntic programa de futurs desenvolupaments que poden permetre assolir una autèntica renovació del model urbanístic tradicional en nom d'una visió sistèmica de l'urbanisme sostenible en les seves diverses manifestacions i implicacions per al qual es requerirà lògicament un termini prudent de desenvolupaments legislatius i administratius. Tanmateix, cal destacar l'origen estrictament autonòmic de totes aquestes premisses i alhora la seva anticipació respecte al dret urbanístic estatal, fet que en contribueix, a la fi, a la correcció. En efecte, el legislador estatal, dins del marc limitat de les seves competències, en virtut de la Llei 8/2007, del 28 de maig (i posteriorment amb el Text refós del RDL 2/2008, del 20 de juny), ha introduït com a concepte cardinal el desenvolupament sostenible com a nucli inspirador de totes les polítiques públiques relatives a la regulació, l'ordenació, l'ocupació, la transformació i l'ús del sòl (art. 2.1), al mateix temps que en l'apartat 2 d'aquest mateix article projecta una sèrie d'objectius i continguts que delimiten el contingut de l'esmentat principi.

2. La superació de la visió purament patrimonial de l'urbanisme.
La recuperació de valors socials: habitatge, entorn urbà adequat, cohesió, solidaritat i mixtura social

A pesar que l'art. 47 CE vincula l'urbanisme a la satisfacció del dret a un habitatge digne i adequat, el cert és que aquest principi rector s'ha interpretat erròniament o, si més no, de forma molt unilateral i paradoxalment ha conduït a un alarmant procés de desideologització del nostre urbanisme. Això ha estat degut al fet que s'ha entès com una mera qüestió quantitativa. L'increment màxim del nombre d'habitatges que es podia construir —construcció anual de 500.000 o 600.000 habitatges, el famós eslògan que el nostre país construeix més habitatges que França, Anglaterra i Alemanya en un any— actuava com a factor legitimador del sector immobiliari, ja que es presumia que amb això,

almenys, es contribuiria indirectament a la satisfacció del dret constitucional a l'habitatge. El motiu és que a causa del major nombre d'habitatges disponibles al mercat, els crèdits hipotecaris o, en última instància, els habitatges de protecció pública (alguns adjudicats paradoxalment fins i tot acudint al sorteig entre els més necessitats) s'assoliria aquell objectiu constitucional. Aquesta fal·làcia, a més de quedar desmuntada pels alts preus de l'habitatge, inaccessibles per a amplis sectors socials o el nombre d'habitatges buits, contribueix a presentar el sòl i la construcció o edificació com mers factors econòmics o productes al mercat immobiliari.

Des d'una perspectiva constitucional, al contrari, sòl i edificació han de ser simples suports destinats a generar un concepte d'habitatge qualitatiu en la mesura que constitueix la matriu sobre la qual es fonamenta el teixit social d'habitabilitat per als ciutadans. D'aquesta manera, se supera el mer microcosmos de l'espai físic que ocupa un immoble per projectar-se i estendre's als equipaments públics, a l'entorn immediat del barri, del districte i en definitiva de la ciutat. Tot això suposa reivindicar l'oblidat dret a la ciutat per a tots sense discriminació.

La presa de consciència en aquests últims anys d'aquestes qüestions d'índole sociològica ha estat clau perquè les legislacions autonòmiques hagin reaccionat contra una visió purament patrimonial de l'urbanisme, recuperant vells antecedents oblidats i afrontant-ne altres de nova creació en consideració a les noves i complexes necessitats d'amplis sectors socials. Així, al costat de mesures d'estricta ordre tècnic i instrumental, com les reserves de terrenys per a habitatges públics en les diverses modalitats o les accions urbanístiques típiques per a l'obtenció de sòls residencials des dels patrimonis municipals de sòl, la legislació urbanística catalana ha innovat nous documents urbanístics com la memòria social (art. 60.3 del Reglament contingut al Decret 305/2006, del 18 de juliol), que ha de contenir el planejament urbanístic per acreditar l'avaluació i la justificació de les determinacions relatives a les necessitats socials d'accés a l'habitatge conforme amb les característiques socioeconòmiques de la població. La valoració conjunta de l'acció sobre els barris, les perifèries i les zones urbanes d'atenció especial (regressió urbanística de l'edificació i dèficit d'equipaments, falta de qualitat de la urbanització, problemàtica demogràfica, envelliment de la població, immigració, dèficits socials, etc.) que és objecte de preocupació als principals països europeus ha estat contemplada en la Llei autonòmica 2/2004, del 4 de juliol, de millora de barris, zones urbanes i viles que requereixen una atenció especial. La màxima recepció d'aquests nous reptes urbanísticossocials ha tingut lloc en l'ambiciosa Llei catalana 18/2007, del 28 de desembre, sota la rúbrica del dret a l'habitatge. A través dels seus 136 articles, s'ha configurat un autèntic arsenal de mesures en les quals es combinen les tècniques i les accions típicament de planificació urbanístiques modulades i posades al servei del dret a l'habitatge amb referència a conceptes claus com la sostenibilitat de l'habitatge, l'entorn urbà al qual s'integra l'habitatge, l'equilibri territorial, la cohesió social, la prevenció de fenòmens de segrega-

ció, exclusió o discriminació, la solidaritat urbana i el foment de la mixtura social [arts. 86, 100.3 i 105.5.a)]. Tot això té el propòsit de garantir el dret dels habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'hàbitat que afavoreixin la cohesió social i d'assegurar en cada nucli l'existència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge [art. 16.d)]. Òbviament, la materialització d'aquests ambiciosos objectius requerirà llargs períodes d'acomodació, canvi de mentalitats i disponibilitats financeres que cobreixin les diferents accions legislatives que es vagin configurant.

3. Recuperació de la participació pública en matèria urbanística i indicis de lluita contra la corrupció urbanística

Les propostes i les tècniques de la nova administració o gestió pública que tan profusament s'han desenvolupat a tots els països a partir de la dècada de 1990, tot just han tingut ressò en l'àmbit de l'Administració urbanística i especialment en el marc del món local. Es podria dir que l'Administració urbanística s'havia aïllat en el cercle economicofinancer i patrimonial generat pel mercat immobiliari, dinamitzat per propietaris i urbanitzadors, amb insensibilitat absoluta pel respecte cap als problemes de transparència, eficàcia en la gestió i la possible participació dels ciutadans en els procediments d'elaboració del planejament i de la gestió urbanística tan inherents a la democràcia municipal. La majoria dels municipis es limitava a complir burocràticament els tràmits (avenços, treballs preliminars, reunions, informacions públiques, etc.) exigits per la legislació urbanística i dissenyats per les lleis del sòl de 1956 i 1976 i els seus reglaments per a l'elaboració del planejament urbanístic i els convenis urbanístics, la utilització dels quals quedava reservada pràcticament als propietaris i els urbanitzadors, davant del decaïment del vigor de l'associacionisme municipal de la dècada de 1970. Aquesta absència de participació ciutadana constituirà un factor més que s'ha de tenir en compte en els processos de corrupció administrativa tan denunciats en els mitjans de comunicació social.

En els últims temps s'assisteix a una certa recuperació de l'associacionisme veïnal i els mateixos municipis, per iniciativa pròpia o bé a l'empara de declaracions internacionals (a tall d'exemple poden citar-se la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat de l'any 2000 o la Carta de Drets Emergents del Fòrum 2004 a Barcelona), han elaborat normes reglamentàries i internes que faciliten la participació ciutadana en la vida municipal. Aquest moviment ha tingut també un cert ressò al marc urbanístic (el programa de participació ciutadana en el procés d'elaboració del planejament respon prèviament a aquesta finalitat). Aquestes iniciatives locals i autonòmiques s'han vist reforçades per la Llei estatal de sòl de 2008 que pretén trencar la visió purament patrimonial de l'urbanisme, configurant com un dret constitucional dels ciutadans la participació activa en els procediments d'elaboració i aprovació de qualsevol instrument, no sols l'ordenació i l'execució urbanística i la seva avaluació ambiental, sinó també respecte a l'ordenació del territori [art. 4.e)].

La llei fa una enumeració de fórmules de participació (al·legacions, observacions, propostes, reclamacions i queixes, amb dret a obtenir-ne una resolució motivada) que no pot considerar-se totalment tancada, ja que la legislació autonòmica i la potestat reglamentària municipal poden articular altres fórmules participatives, orgàniques o procedimentals. En aquesta enumeració de fórmules, tanmateix, s'omet la que pot comportar la forma d'intervenció més intensa i legitimadora que constitueixen les consultes populars o referèndums entorn del planejament i la gestió urbanístics. En aquest sentit, mereix reconeixement la sentència del Tribunal Suprem del 23 de setembre de 2008 per la qual s'autoritza l'Ajuntament d'Almuñecar (Granada) a celebrar una consulta popular sobre l'aprovació inicial de la revisió del Pla municipal d'urbanisme. Des del punt de vista estrictament jurídic, la sentència trenca amb l'obstacle fins al moment oposat a aquest tipus de consultes que considerava que en el planejament urbanístic es presenten competències i interessos no sols municipals, sinó també autonòmics, motiu pel qual es podia considerar que estaven mediatitzats o compromesos pel resultat d'una consulta popular. L'obertura que suposa l'eliminació d'aquesta limitació ens ha de fer reflexionar sobre les possibles conseqüències que posteriorment poden derivar-se dels actes successius del procediment de planejament i els seus actes d'execució.

En la lluita contra la corrupció urbanística —a més de les investigacions penals— s'han d'anotar certs avenços, limitats encara, però que no poden deixar de subratllar-se. Amb caràcter general, Espanya ha ratificat el Conveni de les Nacions Unides contra la corrupció de 2003 (l'instrument de ratificació va ser publicat en el *BOE* núm. 171, del 19 de juliol de 2006, i va entrar en vigor en aquesta mateixa data), en el qual s'adopten una sèrie de mesures preventives i repressives que per la seva incidència i repercussió en l'ordre nacional i internacional poden tenir efectes per combatre la corrupció urbanística. A part d'això, la reforma del Codi Penal de 1995 introdueix l'agreujament en les penes i un cert perfeccionament en la tipificació dels delictes en matèria d'ordenació del territori (arts. 319-320), estenent l'abast del delictes urbanístic no sols a les obres de construcció i edificació, sinó també a les d'urbanització.

En l'ordre preventiu, la difusió dels codis ètics segons les recomanacions dels organismes internacionals públics i professionals pot contribuir a la corrupció en general i la urbanística en particular. Especial consideració pel seu caràcter pioner mereix el codi ètic professional dels secretaris, els interventors i els tesorers de l'Administració local (aprovat en l'Assemblea celebrada a Salamanca el maig de 2005), atès que afecta un col·lectiu de funcionaris amb la màxima especialització i intervenció en la gestió urbanística municipal. Els codis de conducta amb formulació de principis ètics (arts. 52 i 53) han estat estesos a tots els empleats públics per la Llei 7/2007 del 12 d'abril. Per a membres del Govern i alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat el Consell de Ministres va aprovar amb data 18 de febrer de 2005 (*BOE* núm. 56, del 7 març de 2005) el Codi de bon govern i, en execució de la Llei 5/2006, del 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts

càrrecs de l'Administració General de l'Estat, el *BOE* del dia 15 d'octubre de 2009 donava publicitat per primera vegada a la declaració comprensiva de la situació patrimonial d'aquests alts càrrecs. Les mesurades més directes contra la corrupció urbanística s'han esbossat en la Llei de sòl de 2007 (incorporades durant el procediment parlamentari de la Llei) i en el seu Text articulat de 2008 (disposició addicional novena de modificació de la Llei de bases del règim local: art. 75.7 i addició d'un nou apartat 8). Des del punt de vista subjectiu, es diferencia entre representants locals, així com membres no electes de la Junta de Govern, i els titulars d'òrgans directius, així com els que realitzin funcions de gestió o execució de caràcter superior que s'ajustin a l'exercici dels seus càrrecs a directrius generals fixades pels òrgans de Govern.

4. Major atenció als serveis urbanístics i a l'urbanisme de xarxes

Durant molts anys els juristes estudiosos de l'urbanisme s'han vist embolicats en grans debats doctrinals sobre qüestions competencials i en problemes formals i abstractes com poden ser el contingut del dret de propietat urbanística, indemnitzacions urbanístiques, gestió pública o privada, iniciativa empresarial o dels propietaris, distinció entre sòl urbà i sòl rústic, etc. Aquests grans debats que convencionalment podríem anomenar «macroubanístics» han desviat l'atenció sobre els aspectes, valga l'expressió, microubanístics; és a dir la problemàtica de la configuració, el disseny, l'execució i la qualitat de les obres i els serveis urbanístics que s'implanten al sòl i al subsòl (abastament i evacuació d'aigües, subministrament d'electricitat i gas, telefonia, telecomunicacions, etc.), que a la fi són els que determinen la transformació del sòl rústic en sòl urbà i la generació de la urbanització pròpiament dita. No s'ha d'oblidar que la instal·lació i la materialització d'aquestes infraestructures de la urbanització requerides per a l'ampliació i la transformació edificatòria de la ciutat van ser el que va donar origen a l'urbanisme durant el segle XIX.

La progressiva complexitat de la previsió, el finançament i l'execució d'aquestes obres i serveis a càrrec dels propietaris dels sòls beneficiaris de les plusvàlues urbanístiques va desviar l'atenció preferent dels juristes cap a les categories jurídiques formals entorn de la propietat i l'equidistribució, oblidant en molts casos les implicacions jurídiques de les infraestructures que també requereixen tècniques jurídiques adequades i noves per ser implantades (especialment al subsòl), perquè funcionin, es mantinguin i conservin. La reducció de la implantació d'infraestructura urbanística en l'àmbit del simple projecte d'urbanització i la seva desvinculació dels instruments normatius d'ordenació i gestió urbanístics són font d'importants problemes, atès que la gestió urbanística es veu supeditada a organitzacions i operadors externs al planejament (empreses subministradores d'aigua, electricitat, gas, telecomunicacions, etc.), que indirectament disposen de capacitat organitzativa i d'ordenació que condicionen l'execució del planejament i la direcció municipal. Qüestions com la inserció del subsòl en l'ordenació urbanística, la privatització de serveis pú-

blics urbans, els recents conflictes urbanístics i de regulació municipal en ocasió de la implantació de les noves tecnologies i la seva utilització conjunta, els conflictes entre empreses subministradores de serveis públics i urbanitzadors respecte al reintegrament de costos d'instal·lació, la reparació i la conservació posterior dels serveis i les obres de les urbanitzacions a mig i llarg termini, etc., són manifestacions d'aquesta necessitat d'una major integració entre el sistema formal de l'urbanisme i la problemàtica de la urbanització infraestructural en la qual estan implicats l'Administració municipal, les organitzacions i les companyies prestadores de serveis, les empreses urbanitzadores, els propietaris i els usuaris.

El dret urbanístic s'havia desinteressat d'aquestes qüestions —tot just hi havia referències en les lleis estatals— i, en última instància, les remetia a les regulacions sectorials, el compliment de les quals distava de ser fàcil. S'exigia una reformulació de les relacions juridicoadministratives i urbanístiques implicades en aquestes qüestions. En aquest ordre de consideracions resulta paradigmàtica la sentència del Tribunal Suprem (secció 5a de la Sala 3a) del 3 de juny de 2008 (La *Ley-juris* 1643/2008) en relació amb la falta de culminació de les infraestructures (urbanització a Lloret de Mar) i d'exigència de garanties al promotor posteriorment desaparegut. Davant la tesi de la Sala d'instància que la culminació de les infraestructures d'una urbanització «són problemes que només venen contemplats lateralment en la legislació urbanística, que tenen bàsicament caràcter civil o administratiu i només secundàriament urbanístic, l'execució de les quals no queda emparada per l'acció pública», el Tribunal Suprem ha afirmat amb rotunditat que «no hi ha res més essencialment urbanístic que la realització de les infraestructures i els serveis necessaris per crear sòl urbà i el fet de dotar-ne als terrenys previstos en el pla constitueix l'última fase, però la més important, d'execució del pla. Quan l'art. 304 TRLS de 1992 disposa que serà pública l'acció per exigir el compliment de la legislació urbanística i dels plans, els programes, les normes i les ordenances, no hi ha cap dubte que inclou sol·licitar la construcció i posada en funcionament de les infraestructures i els serveis necessaris, perquè això constitueix l'execució del pla, és a dir l'observació del pla». Aquest reconeixement material tardà —enfront d'una reiterada invocació purament formalista a què ens té acostumats— del principi de l'urbanisme com una funció pública té la màxima importància i una evident transcendència prospectiva, atès que n'hi ha prou amb recordar les conseqüències que poden derivar-se'n en els ordenaments que admeten o generalitzen la figura de l'agent urbanitzador que ha incomplert les seves obligacions d'urbanització o n'ha desistit per motius de crisi econòmica i que ja ha rebut dels propietaris les seves retribucions dineràries o en espècies corresponents i que les garanties o dipòsits exigits per part dels ajuntaments han estat mínims, a la vista de les resolucions judicials que n'han exigit la rebaixa per la qüestionable assimilació de l'agent urbanitzador amb la responsabilitat del contractista en els contractes administratius.

En aquest ordre de consideracions mereix reivindicar-se la tradició urbanística de Catalunya, derivada del llegat dels planejaments d'Ildefons Cerdà, que ha facilitat una major sensibilitat cap a la regulació d'aquestes matèries, primer en les ordenances municipals de les grans ciutats i, actualment, a través de la normativa autonòmica, mentre la doctrina arquitectònica i d'enginyeria ha continuat prestant una contínua atenció preferent a aquestes qüestions (referent a això han de recordar-se els interessants i pioners treballs i ponències presentats en el marc del Congrés d'Urbanisme de Catalunya de 1990). La Llei i el Reglament d'urbanisme de Catalunya apunten decididament en aquesta orientació en afrontar la regulació urbanística del subsòl (arts. 39 de la Llei i 32 del Reglament) —la configuració jurídica general del qual encara continua pendent d'una clarificació pel que fa a l'ordenació jurídica general—, els sistemes urbanístics i la seva inclusió en sectors i polígons, la minuciosa reglamentació de les directrius i el contingut dels projectes d'urbanització (arts. 96, 97 i 98 del Reglament) o l'exigència de la prèvia llicència municipal perquè les empreses o entitats que ofereixen serveis d'abastament d'aigües, energia elèctrica, gas, telecomunicacions o serveis urbans puguin contractar definitivament els esmentats abastaments o serveis (especial menció mereix la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficit urbanístic a Catalunya). Per la seva banda, finalment, la Llei estatal de sòl de 2008 ha estat sensible a aquests plantejaments i ha recollit moltes de les previsions que les legislacions autonòmiques havien avançat en les qüestions relatives a les actuacions urbanitzadores i els seus serveis (arts. 8.2, 9.1, 10.c, 12.3, 14.1 i 2 16 1.c, 19.2.b).

IV. Anàlisi i contingut de l'obra *L'Ordenació Urbanística a Catalunya*

La tradició històrica amb què compta l'urbanisme a Catalunya i el seu tractament doctrinal, tant en el seu vessant tècnic com jurídic, així com l'alt grau de desenvolupament, innovació i singularitat que ha assolit la seva actual legislació urbanística, podien, en principi, valorar-se com possibles esculls a l'hora d'emprendre l'elaboració d'una obra en la qual metodològicament s'ha de plasmar l'essencial sobre la matèria de *l'ordenació urbanística a Catalunya*. Per a la professora Judith Gifreu, a la vista del brillant resultat obtingut, aquestes dificultats, pel contrari, han actuat com un poderós estímul. De primer, mentre habitualment aquesta modalitat d'estudis s'aborda de forma col·lectiva amb la participació de diferents especialistes, per la seva complexitat i alt grau d'especialitat, l'autora l'ha afrontat de forma individual, la qual cosa mereix un especial reconeixement. Tradicionalment els comentaris, el manuals o els tractats de dret urbanístic s'han centrat exclusivament en el marc delimitat per l'enfocament administrativista de la problemàtica urbanística, mentre que l'autora ha superat aquest enfocament limitador recolzant-se en un tractament transversal de les disciplines jurídiques concurrents. Avui ja no és possible seguir presentant el dret urbanístic sense entrar a considerar-ne i interpretar-ne

conjuntament els preceptes amb les institucions del dret hipotecari i registral, dels drets reals, el dret penal, el dret europeu, el dret ambiental o el dret de l'habitatge. A més, es requereix el maneig sempre complex del díctic dret estatal-dret autonòmic, tant en els seus àmbits generals com en els sectorials. L'autora fa gala d'un coneixement exhaustiu d'aquestes matèries concurrents i que, així mateix, complementa amb referències comparatives a altres ordenacions autonòmiques i a la jurisprudència corresponent, amb la finalitat de poder aclarir i aprofundir en la presentació i la interpretació de les diferents qüestions que es van suscitant. El manteniment d'aquesta metodologia al llarg dels dinou capítols de què consta l'obra és la prova més evident del valor de l'esforç científic i el mèrit personal desplegat al llarg de l'obra.

El tractament científic del dret urbanístic no està exempt d'inconvenients, ni resulta còmode de sistematitzar i exposar, per la seva extremada versatilitat i la motorització de les reformes que es van succeint sense gairebé temps per madurar i assentar-se les diferents institucions. A tot això s'hi ha d'afegir el seu caràcter expansiu per envair o apropiar-se de matèries frontereres com el medi ambient, la biodiversitat, la geodiversitat, els recursos naturals, el desenvolupament rural, etc. Aquest expansionisme es tradueix en un decaïment de la força vinculant de la normativa que és el terreny propi dels juristes davant de qüestions merament descriptives, naturalístiques o científiques per a les quals es requereix abundants coneixements extrajurídics que proporcionen diferents ciències. Aquests desbordaments es pretenen temperar amb la incorporació al planejament urbanístic de nous documents (anàlisi territorial, avaluacions d'impacte, memòries socials o auditories economicourbanístiques, etc.) que disten molt encara d'una elaboració sòlida però que obliguen el jurista i els tribunals a situar-se en un nou context interpretatiu i d'aplicació. Per últim, no pot ocultar-se que el dret urbanístic en general i l'autonòmic en particular estan sotmesos a fortes tensions sectorials i d'ordre, que li fan perdre eficàcia i que erosionen les garanties jurídiques dels particulars tal com es posa de manifest en els conflictes jurídics entre el dret estatal i l'autonòmic, el dret administratiu sancionador i el dret penal, l'ordenació del territori i del litoral i l'urbanisme, les ordenacions sectorials i la normativa urbanística, etc. Tot això és producte d'una lluita desigual de poders i instàncies politicoadministratives que impedeixen o dificulten la clarificació definitiva de les competències i de la depuració dels diferents sectors i de les seves tècniques jurídiques d'aplicació. De totes aquestes tensions té plena consciència la professora Gifreu, atès que domina el dret públic i en particular el dret administratiu, gràcies així mateix a la seva àmplia experiència professional. Per això, l'autora ha aconseguit, sense emfatitzar-ne els aspectes més negatius, fer participar el destinatari d'aquesta obra de la seva existència, però al mateix temps, de la capacitat de l'argumentació jurídica per defugir aquestes situacions crítiques i contribuir a la presa de consciència de la necessitat urgent de la seva superació perquè el dret urbanístic no sigui un focus de desordre normatiu, sinó una via per resoldre conflictes socials i ambientals.

Finalment s'ha de subratllar que l'obra de la professora Judith Gifreu compleix amb els canons clàssics de les obres especialitzades però amb vocació divulgativa. La preocupació sistemàtica i l'ús d'un estil didàctic amb un llenguatge jurídic directe, precís i clar informen els dinou capítols del llibre. En una disciplina tan complexa com la del dret urbanístic és molt meritori —i, malauradament, no és gaire freqüent— saber conciliar l'anàlisi científica rigorosa amb una exposició didàctica en la qual els principis informadors de les diverses matèries quedin nítidament enunciats des del primer moment a efectes que el lector pugui orientar-se i seguir el desenvolupament del discurs de forma lineal, contrastant les tesis defensades per la autora amb altres opinions doctrinals exposades i seleccionades de forma que s'eviten els perills d'un excés d'erudició o d'una acumulació acrítica de les dites tesis. Les cites jurisprudencials es condensen i s'orienten sempre a il·lustrar la doctrina consolidada en els diversos tractaments, sens perjudici també d'annotar les tendències divergents quan han adquirit notorietat o es tracta d'últimes novetats de les quals es considera necessari deixar constància. L'experiència acumulada per la professora Gifreu en les seves funcions com a vocal de la Comissió Territorial d'Urbanisme i del Jurat d'Expropiació Forçosa li ha possibilitat projectar en el seu text una visió depurada i equilibrada que permet al lector revelar els conflictes d'interessos tan potents entre la potestat de planejament, d'una banda, i la propietat privada, de l'altra, que hi ha en cada cas o expedient i afavorir una solució de compromís des de la perspectiva jurídica. Tots els capítols d'aquesta obra s'acompanyen d'esquemes procedimentals i de fotografies il·lustratives de situacions urbanístiques reals que contribueixen a aclarir els conceptes i arguments mantinguts en el text i que resulten especialment útils per a les persones que volen aprofundir en l'estudi d'aquesta disciplina o que, per la seva joventut, s'han format pedagògicament en la cultura de la imatge. Totes aquestes característiques permeten aventurar que l'obra de la professora Judith Gifreu tindrà una àmplia i merescuda acollida, tant per part d'universitaris com de juristes, advocats i els diferents professionals vinculats a l'urbanisme.

Martín BASSOLS COMA
Catedràtic de Dret Administratiu
President de l'Associació Espanyola de Dret Urbanístic

CAPÍTOL 1

EL MARC LEGAL URBANÍSTIC¹

SUMARI: 1.1. Conceptualització, objecte i naturalesa jurídica.—1.2. Els principis generals de l'actuació urbanística.—1.3. L'urbanisme i la seva distinció amb l'ordenació del territori.—1.4. Les fases del procés urbanístic.—1.5. El dret urbanístic i els ordenaments sectorials vinculats: 1.5.1. Normativa estatal. 1.5.2. Normativa autonòmica.—1.6. La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i l'urbanisme: 1.6.1. Objectius, àmbit i contingut de la Directiva relativa als serveis en el mercat interior. 1.6.2. L'influx de la Directiva relativa als serveis en el mercat interior en l'àmbit de l'urbanisme.

1.1. Conceptualització, objecte i naturalesa jurídica

L'urbanisme és el conjunt de polítiques i tècniques que s'orienten a la creació i la transformació dels assentaments humans en el territori. La normativa urbanística vigent a Catalunya, el Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel DLeg 1/2010, del 3 d'agost (TRLU/2010)², defineix aquesta activitat com una *funció pública*, com un conjunt de potestats que abasten 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 (art. 1.2). Aquest ordre

¹ Aquesta obra s'ha elaborat en el marc del Grup de Recerca de la Generalitat de Catalunya sobre Territori, Ciutadania i Sostenibilitat (Grup de Recerca Consolidat 2009 SGR 81), del qual l'autora n'és membre.

² El TRLU/2010 té el seu origen en la refosa de diverses disposicions legals, ara derogades: el Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel DLeg 1/2005, del 26 de juliol (TRLU/2005); el DL 1/2007, del 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística (DLMUU); la DF segona de la Llei 2/2007, del 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i els articles 48 a 50 i la DT quarta de la Llei 26/2009, del 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives. Al seu torn, i en un moment de crisi econòmica, el TRLU/2010 ha vist modificades algunes de les seves previsions amb els objectius de promoure l'activitat econòmica i de simplificar i agilitzar els processos administratius, mitjançant la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme.

urbanístic, que correspon als poders públics amb la participació dels propietaris i de la resta d'operadors públics i privats, se sustenta en criteris legals fixats tant pels legisladors estatal i autonòmic com per l'Administració pública perquè la disciplina jurídica urbanística, el dret urbanístic, es caracteritza per estar compost per dos nivells normatius, la legislació urbanística bàsica (lleis i reglaments de desenvolupament, que estableixen una regulació abstracta i general) i el planejament urbanístic (previst en la legislació urbanística bàsica i que trasllada a un espai o realitat concrets les determinacions genèriques que les lleis contempen). Com es veurà més endavant, els plans són instruments normatius de naturalesa reglamentària que s'interrelacionen a través del principi de jerarquia, de forma que els situats a nivell inferior se supediten a les determinacions dels superiors.

D'aquesta manera, podem referir-nos al dret urbanístic com el conjunt de normes que, directament o a través del planejament, aspiren a assolir un triple objectiu:

- a) La definició de *polítiques de sòl i d'habitatge* i els instruments per posar-les en pràctica, entre els quals hi figura la creació i gestió del patrimoni públic de sòl i d'habitatge, amb la finalitat de millorar la qualitat de vida dels ciutadans, fer efectiu el dret a accedir a un habitatge digne i adequat, intervenir en el mercat immobiliari per abaratir el preu del sòl i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics i protegir el sòl no urbanitzable.
- b) L'establiment del *règim jurídic de la propietat del sòl*, tot determinant les facultats i les obligacions vinculades als subjectes implicats en la transformació del sòl —que no se circumscriuen només als propietaris sinó que abasten també als agents urbanitzadors—³ en funció de la classificació i qualificació de les finques.
- c) *L'execució de l'ordenació urbana* mitjançant els processos d'urbanització i d'edificació, de conformitat amb els usos urbanístics permesos pel planejament, així com la conservació d'obres, edificis i instal·lacions i, si s'escau, la seva posterior rehabilitació.

La legislació estatal abunda igualment en la idea que l'ordenació territorial i urbanística són funcions públiques que organitzen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interès general. A redós d'aquesta finalitat, la legislació aplicable ha de garantir la direcció i el control públics del procés de desenvolupament urbà del sòl i el manament constitucional de fer participar la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció dels ens públics així com el dret a la informa-

³ S'ha d'advertir que la urbanització dels terrenys no és ja una prerrogativa exclusiva dels propietaris. La legislació estatal en matèria de sòl aprovada el 2007 i refosa el 2008 qualifica la urbanització com a servei públic, la gestió del qual la pot reservar per a si l'Administració o encomanar-la a privats. La llei potencia la iniciativa privada en aquests processos, que es configuren com activitats econòmiques d'interès general relacionades tant amb el dret de propietat com amb la llibertat d'empresa.

ció dels ciutadans i de les entitats representatives dels interessos afectats per l'activitat urbanística i la intervenció de la ciutadania en l'ordenació i gestió del procés urbanístic. Ultra això, les lleis estatals i autonòmiques coincideixen a establir que la gestió pública de l'urbanisme i de les polítiques de sòl ha de promoure la participació privada [arts. 3, apartats segon i tercer, del Text refós de la Llei de sòl, aprovat pel RDLeg 2/2008, del 20 de juny (TRLS/2008) i 8.7 TRLU/2010].

La competència en matèria urbanística és exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.3 CE), que se l'han atribuïda estatutàriament sense excepció, però la Norma Fonamental no conté una definició del concepte *urbanisme* ni una determinació del seu contingut. En la STC 61/1997, del 20 de març, s'apunta que la competència autonòmica sobre l'urbanisme ha de coexistir amb les competències estatals que poden condicionar lícitament l'exercici d'aquella, i el Tribunal Constitucional aprofita l'ocasió per fer una caracterització, que no una definició, de l'urbanisme segons el qual aquest sector material al·ludeix a la disciplina jurídica del fet social o col·lectiu dels assentaments de població en l'espai físic, la qual cosa, en el pla jurídic, es tradueix en «l'ordenació urbanística», com a objecte normatiu de les lleis urbanístiques. Sense propòsit definitori, el Tribunal Constitucional afirma que el contingut de l'urbanisme es manifesta en facultats concretes controlades per ens públics, com les referides al planejament, la gestió o execució d'instruments planificadors i la intervenció administrativa en les facultats dominicals sobre l'ús del sòl i de l'edificació, al servei de les quals s'arbitren tècniques jurídiques concretes. També s'hi ha d'afegir la determinació, en allò que sigui pertinent, del règim jurídic del sòl en la mesura que és un suport de l'activitat transformadora que implica la urbanització i l'edificació.

Malgrat els intents d'alguns autors de dotar d'autonomia el dret urbanístic, aquest constitueix una branca especial del dret administratiu atesa la implicació dels poders públics en la matèria. Efectivament, les potestats públiques de planificació del territori i d'urbanització així com la intervenció en el dret a edificar dels propietaris posen de manifest el protagonisme destacat de l'Administració com a garant dels interessos generals. Això no obstant, també els particulars ostenten una posició important en ser titulars d'un dret de propietat immobiliària —ni il·limitat ni absolut— que, al seu entendre, els legitima per beneficiar-se de les plusvàlues generades per les actuacions públiques que incideixen en aquest dret.

1.2. Els principis generals de l'actuació urbanística

El règim urbanístic vigent a Catalunya, dissenyat lògicament en el reconeixement constitucional de la funció social que desenvolupa la propietat (art. 5.1 TRLU/2010), es basa en la premissa que el contingut del dret de propietat no deriva del mateix dret, sinó que ve determinat per les polítiques d'ordenació

de la ciutat decidides per l'Administració pública mitjançant les quals es fixa el com, quan i on han de sorgir o desenvolupar-se els assentaments humans, i al servei de les quals es disposen les tècniques i instruments urbanístics precisos per aconseguir aquest objectiu (STC 61/1991, del 20 de març, fonament jurídic cinquè). Aquesta facultat d'ordenació que ostenta l'Administració, i que és la que atribueix uns determinats aprofitaments urbanístics als propietaris, atenció a la classificació i la qualificació de llurs terrenys, s'ha d'inspirar en uns principis generals recollits en els títols preliminars del TRLU/2010 (arts. 3 a 13) i del Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, del 18 de juliol (arts. 2 a 7 i 15 a 26) que actuen com a referents per al control de la legalitat de l'actuació planificadora perquè obstaculitzen l'arbitrarietat administrativa⁴. Aquests principis informen l'ordenament jurídic, no únicament en matèria urbanística sinó també respecte de sectors cada vegada més integrats amb el primer, com són l'ordenació del territori, el medi ambient i l'habitatge, tot i que alguns tenen una aplicació directa, com ara el principi de jerarquia normativa.

Els principis generals que han de presidir l'ordenació urbanística són els següents:

a) Principi de desenvolupament urbanístic sostenible

L'explosió urbanística que es produeix a Espanya a final dels anys noranta, després de l'estancament produït per la recessió econòmica dels anys 1992-1997, ha derivat en un creixement urbà desequilibrat que ha desoït les necessitats reals del territori i ha afectat irreversiblement la fisonomia de les nostres ciutats i el seu *hinterland* immediat (fenomen d'*urban sprawl*, requalificació de terrenys, construcció massiva i indiscriminada...). Les conductes especulatives, propiciades per l'encariment artificial del sòl, i la col·laboració necessària de funcionaris públics i de càrrecs polítics completen un quadre que ja va ser denunciat fa dècades pel director Francesco Rosi en la seva pel·lícula *Le mani sulla città*, on es fa una dissecció magistral dels conflictes de poder en la política urbanística, sense que el pas del temps li hagi restat ni un polsim d'actualitat. Les veus més crítiques amb aquestes pràctiques urbanístiques són les que han ressonat en el si de les institucions comunitàries. Fins a tres informes, no vinculants, han estat aprovats pel Parlament Europeu, mentre que la Comissió Europea va presentar un recurs contra el Regne d'Espanya —que ha estat desestimat pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en sentència del 26 de maig de 2011^{5,6}. El més recent i també el més demolidor ha estat *l'Informe sobre*

⁴ Aquests principis s'han de complementar amb els establerts en la normativa administrativa general, com la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i també amb els recollits en la jurisprudència.

⁵ Resolució del Parlament, del 13 de desembre de 2005, sobre els presumptes abusos de la Llei reguladora de l'activitat urbanística i les seves repercussions per al ciutadans europeus (DO

(Vegeu nota 6 a la pàgina següent)

l'impacte de la urbanització extensiva a Espanya en els drets individuals dels ciutadans europeus, el medi ambient i l'aplicació del dret comunitari [2008/2248 (INI)], emès el 2008 i conegut com Informe Auken per haver estat la seva ponent la diputada verda danesa Margrete Auken. A la seva ombra, el Parlament fa un

C 286 E del 23 de novembre de 2006); Resolució del Parlament, del 21 de juny de 2007, sobre els resultats de la missió d'investigació a les comunitats autònomes d'Andalusia, València i Madrid, en nom de la Comissió de Peticions (DO C 146 E del 12 de juny de 2008); Resolució del Parlament, del 26 de març de 2009, sobre l'impacte de la urbanització extensiva a Espanya en els drets individuals dels ciutadans europeus, el medi ambient i l'aplicació del dret comunitari, amb fonament en determinades peticions rebudes [2008/2248 (INI)]. Pel que fa al recurs, admès a tràmit pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea el 2008 i resolt tres anys després, aquest s'interposà contra la normativa urbanística de la Comunitat Valenciana (tant la Llei 15/1994, del 25 de novembre, reguladora de l'activitat urbanística com la seva substituïda, la Llei 16/2005, del 30 de desembre, urbanística valenciana) per infracció de la Directiva 93/37/CEE del Consell, del 14 de juny de 1993, sobre coordinació dels processos d'adjudicació dels contractes públics d'obres i de la Directiva 2004/18/CE, del Parlament i del Consell, del 31 de març de 2004, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres, de subministraments i de serveis. Segons la Comissió Europea, els programes d'actuació urbanística (PAI) regulats en la legislació valenciana són contractes públics d'obres adjudicats per entitats locals que inclouen la realització d'obres públiques d'infraestructura per part d'agents urbanitzadors seleccionats per aquelles entitats, i les obres públiques s'han d'adjudicar d'acord amb la normativa europea. Així mateix, la Comissió considerava que s'infringia la Directiva de contractació pública en aspectes relatius, per exemple, a la posició privilegiada del primer licitador, a l'experiència del licitador en contractes similars i a la presentació d'alternatives a la proposta del primer licitador en sobre obert. Les conclusions de l'Advocat General N. Jääskinen avalen la no inclusió dels PAI en la categoria dels contractes administratius d'obres, ja que aquestes figures no tenen caràcter onerosos. Segons la seva argumentació, perquè concorri un contracte onerosos és necessari que el poder adjudicador suporti el perjudici econòmic bé positivament —en forma d'una obligació de pagament davant l'operador econòmic, que és qui executa les obres—, bé negativament —com una pèrdua d'ingressos o de recursos que en altre cas s'haguessin percebut. En realitat, el poder adjudicador no desemborsa diners públics en la realització de les obres. Tampoc l'entitat adjudicatària, és a dir, l'urbanitzador, que només les finança, tot repercutint a posteriori el cost en els propietaris del sòl.

La sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea del 26 de maig de 2011 desestima el recurs de la Comissió per manca d'activitat probatòria suficient, en no haver demostrat que l'objecte principal d'un PAI sigui una obra. Tot i que, segons el Tribunal, «cabe señalar que algunas de las actividades que comprenden los PAI, tanto con arreglo a la LRAU como a la LUV, según se han mencionado en el apartado anterior, parecen corresponder, por su naturaleza, a las actividades contempladas en la categoría 12 de los anexos I, parte A, de la Directiva 92/50 i II, parte A, de la Directiva 2004/18, relativas a los servicios mencionados en el artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 y en el artículo 1, apartado 2, letra d), de la Directiva 2004/18, respectivamente».

⁶ Les crítiques s'han centrat sobretot en el model urbanístic valencià, que, l'any 2004, va ser acusat de perjudicar els propietaris en el procés d'urbanització, de manca de transparència en els processos de contractació administrativa i de propiciar expropiacions amb taxacions extremament baixes per a després revendre els terrenys a preus de mercat i en condicions d'informació que han impedit la reacció dels antics propietaris [*Informe sobre les al·legacions d'aplicació abusiva de la Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística (LRAU) i les seves repercussions per al ciutadans europeus (Peticions 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 i altres) (2004/2208 (INI))*], conegut amb el nom de la seva ponent, la diputada francesa del Grup liberal Janelly Fourtou i que va ser aprovat pel Parlament Europeu l'any 2005]. La situació valenciana es torna a denunciar en les resolucions de l'Eurocambra de 2007 i 2009 i, com s'ha apuntat en la nota anterior, és recent la sentència del Tribunal de Justícia de Luxemburg, les sentències del qual tenen caràcter vinculant en els estats membres.

seguit de recomanacions que inclouen la revisió de la legislació que afecta el dret de propietat, el control dels plans urbanístics que no respectin els criteris de sostenibilitat ambiental i responsabilitat social, l'anul·lació dels desenvolupaments urbanístics en curs que transgredeixin els criteris del dret comunitari, sobretot pel que fa a l'adjudicació dels contractes administratius i al compliment de les disposicions en matèria d'aigua i de medi ambient, la derogació de les figures legals que afavoreixen l'especulació (com l'agent urbanitzador), l'increment de l'operativitat dels mecanismes administratius i judicials —involucrant als síndics de greuges autonòmics— i el foment de la participació ciutadana en els processos urbanístics. I recorda que «27. (...) *la Comisión está facultada por el art. 91 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 a interrumpir la provisión de fondos estructurales, y por el artículo 92, a suspender dicha dotación a un Estado miembro o una región implicada, y a estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE; 28. Asimismo, recuerda que el Parlamento, como autoridad presupuestaria, también puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y de los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto*».

Forjat a l'ombra de declaracions i propostes internacionals i comunitàries com l'Informe Brundtland de 1987, la Declaració de Rio de 1992 i les estratègies ambientals de la Unió Europea (Goteborg, 2001) i de l'OCDE (2001)⁷, el desenvolupament sostenible es perfila com un objectiu imprescindible de la planificació urbana del segle XXI⁸. Les actuacions urbanístiques han de tenir en compte que, com reconeixia el Llibre Blanc britànic *Land* (1975), el sòl és un recurs limitat i que si bé una part ínfima s'ha de destinar a cobrir les necessitats residencials i a contenir els usos i les activitats econòmiques, la decisió sobre la seva utilització no pot quedar a l'arbitri d'interessos particulars⁹. Un Estat

⁷ Podeu consultar documentació complementària sobre sostenibilitat a la web del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (www15.gencat.cat/cads). Vegeu, per exemple, *l'Informe sobre l'estat del sòl a Europa*, publicat l'any 2012 per l'Agència Europea del Medi Ambient i la Comissió Europea.

⁸ Vegeu el document *Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya: 2026.cat* (DMAH, Generalitat de Catalunya, 2010), en què es fixen les línies i els objectius estratègics claus per tal d'assolir un desenvolupament sostenible a escala nacional en l'horitzó 2026.

⁹ Assenyala la STS del 14 d'octubre de 2008 que «*desde una perspectiva urbanística y medioambiental la defensa jurídica de los suelos rústicos de especial protección se nos presenta hoy —en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea— como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) se apela en el marco de la Constitución Española —para justificar el nuevo contenido y dimensión legal— al “bloque normativo ambiental formado por sus arts. 45 a 47”, de donde deduce “que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a*

social i democràtic de dret exigeix que el disseny de les polítiques urbanístiques atengui valors de justícia social i de millora ambiental que no estiguin condicionats pels poders econòmics, com reclamen les institucions de la Unió Europea (a pesar que, paradoxalment, un dels retrets més reiterats de les institucions comunitàries envers l'urbanisme espanyol —més concretament, el valencià— és la vulneració de la competència econòmica per la normativa urbanística). La doctrina constitucional parteix, en aquest sentit, del «*carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente [per aquesta raó] el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente “transversal” por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148,1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva”, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora*». I aquesta mateixa doctrina conclou que el medi ambient «*consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida*» i que aquestes persones tenen el dret de gaudir-lo i el deure de conservar-lo, en tant que als poders públics se'ls reserva el mandat de protegir-lo (STC 102/1995, del 26 de juny). En conseqüència, els poders públics han de vetllar per la utilització racional del territori i del medi ambient, afavorint o contenint, segons s'escaigui, els proces-

la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquéllas al servicio de la calidad de vida” (...). Pues bien, desde tal consideración, y teniendo en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2 del citado Texto refundido), los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (art. 4) y los deberes de los mismos (art. 5), el actual contenido del derechos de propiedad (art. 9), así como el régimen de utilización del suelo rural (art. 13), debemos llegar a la conclusión de que actuaciones como la de autos —desde la perspectiva cautelar desde la que ahora la analizamos— suponen una “perturbación grave de los intereses generales” y, en consecuencia, justifican plenamente la denegación de la medida cautelar pretendida. Es, sin duda, la expresada proyección normativa la que nos mueve a tal consideración, en un supuesto como el de autos —recordamos— consistente en la edificación de una nave industrial, llevada a cabo en un suelo rústico de protección forestal y de protección de espacios naturales y sin licencia o autorización alguna suficiente local o autonómica.

Desde esta perspectiva, pues, relativa a la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de terceros que se invocan, la valoración efectuada por la Sala de instancia se nos presenta como sólida jurídicamente e impecable en su argumentación. Efectivamente, teniendo en cuenta la situación que describimos, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, resultando razonable la protección del interés general expuesto frente a los particulares, económicos y —en su caso— resarcibles de la recurrente. Ratificando tal ponderación de los intereses en conflicto, que se esgrimen y defienden en el recurso, consideramos más atendible la protección de la zona de referencia que el mantenimiento de la nave levantada, razón por la que es nuestro parecer que el Tribunal a quo no ha vulnerado lo dispuesto por el art. 130.2 de la Ley Jurisdiccional (ni en el 130.1) al denegar la medida cautelar suspensiva interesada».

sos de transformació i ocupació del sòl tot compatibilitzant el creixement i el dinamisme econòmics amb els imperatius de desenvolupament sostenible i la millora de la qualitat de vida dels ciutadans. El col·lapse del model immobiliari espanyol, nítidament insostenible per la depredació ambiental i econòmica de la urbanització dispersa, difusa o desordenada que s'ha ensenyorit del nostre territori va tenir molt a veure en l'elaboració del *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (Ministerio de la Vivienda, 2010). Aquest document conté un decàleg per a guiar la formulació, sota criteris de sostenibilitat, del planejament urbanístic, amb l'objectiu primordial de frenar l'ocupació extensiva del sòl i de primar la reutilització i rehabilitació del patrimoni construït i de l'entorn urbà i periurbà degradat. Com denuncia el llibre Blanc: «*Las preocupaciones ecológicas han de trascender los meros problemas de contaminación y de protección de especies y de espacios, para ocuparse del propio metabolismo de la economía y del deterioro territorial que ocasiona la evolución en curso de los sistemas urbanos. La calidad de vida es el interés que, en suma, se halla en juego. En lo que concierne a los sistemas urbanos tampoco cabe apelar simplemente al urbanismo ecológico, o a la construcción bioclimática. Uno de los graves problemas de nuestro país consiste en resolver la gestión de un patrimonio inmobiliario, en muchos casos de baja calidad, ineficientemente utilizado, y bastante sobredimensionado. Y ahí es dónde las políticas y planes de rehabilitación, reutilización y mejora de nuestro patrimonio cobran una relevancia fundamental (...) La apuesta por la rehabilitación y la renovación de la ciudad ya existente, frente a la construcción de nueva ciudad constituye un reto fundamental de las sociedades actuales. Es importante establecer marcos institucionales y poner en practica nuevas políticas que eviten cometer los mismos errores del pasado. No sólo es preciso propiciar la rehabilitación frente a la construcción nueva, sino también una arquitectura más acorde con el entorno y el clima del lugar frente al estilo universal imperante, la rentabilización a través de las rentas y no de las plusvalías, y el ahorro energético frente al despilfarro de los recursos. Sería imprescindible evitar también que la rehabilitación, cuando se aborde, tienda a imitar las formas y patrones de la ciudad de nueva construcción, que habitualmente se desarrolla segregando barrios o convirtiéndolos en monocultivos de determinadas clases sociales. Esta difícil elección se ha ido postergando en España porque el cambio de modelo amenazaba con hundir la prosperidad del sistema durante los momentos de mayor expansión del mismo y, con ello, los negocios inmobiliarios y el propio pulso de la actividad económica*». (pàgs. 6 i ss.).

La normativa catalana és precursora en la introducció d'aquest principi rector en el camp de l'urbanisme com a via per dotar l'ordenació dels usos del sòl d'una dimensió mediambiental. L'article 3 del TRLU/2010 disposa que la *sostenibilitat urbanística* s'assoleix a través de l'harmonització i l'ajustament de les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals (en especial, del sòl) i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals¹⁰ en

¹⁰ Es tracta de conceptes jurídics indeterminats el contingut dels quals ha de ser fixat cas per cas, sense que sigui admissible el recurs a la discrecionalitat atès que, a diferència d'aquesta, els conceptes jurídics indeterminats només admeten una única solució jurídica justa.

benefici de la seguretat i el benestar de les generacions presents i futures. Són evidents les finalitats nuclears que deriven del principi de desenvolupament sostenible:

- La utilització del sòl en atenció al seu caràcter de recurs natural no renovable. Com s'ha dit, el model d'urbanització difusa i de baixa densitat residencial que ha caracteritzat el creixement urbanístic més recent és insostenible i malgastador pels costos notables que se'n deriven. La ineficiència econòmica derivada de la forta despesa energètica, del manteniment d'infraestructures i de la prestació de serveis públic és inqüestionable, per no parlar de l'impacte ambiental negatiu i de la segregació social que aquest model alimenta. La correcció de les seves disfuncions s'ha de canalitzar a través del foment de models d'ocupació del sòl més compactes i densificats que evitin la dispersió territorial mitjançant la previsió de creixements en continuïtat amb el teixit urbà existent i que facin prevaldre la conservació, la rehabilitació i la recuperació de les trames urbanes i del parc immobiliari així com la protecció del patrimoni cultural (immobles, espais urbans rellevants, elements i tipologies arquitectòniques singulars, paisatges de valor cultural i històric, formes tradicionals d'ocupació humana del sòl) enfront dels processos d'artificialització massiva de sòl¹¹. Aquests objectius s'han de complementar amb la consolidació d'un model territorial globalment eficient¹² que, entre d'altres mesures, aposti per la implantació de sistemes

¹¹ L'exposició de motius del TRLS/2008 declara que «Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, 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. Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso».

¹² Cal tenir en compte els requeriments de la Llei 18/2008, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, per a fomentar la construcció i rehabilitació d'habitatges ecològics (art. 23). Alguns ajuntaments, com Madrid, Saragossa o Barcelona, s'han implicat en projectes per a construir barris amb criteris de sostenibilitat ambiental, a imatge dels ecobarris construïts, per exemple, a les ciutats alemanyes de Friburg i Hannover, a les sueques d'Estocolm i Malmö, i a Londres. Els habitatges d'aquests projectes urbanístics incorporen criteris arquitectònics bioclimàtics i d'eficiència energètica (optimització de recursos i materials, per exemple, mitjançant l'ús de materials reciclats; disminució de residus i emissions al medi ambient; disminució del consum energètic i ús d'energia renovable, etc.), alguns d'ells recollits en el Codi tècnic de l'edificació.

de transport col·lectiu i per la mobilitat sostenible, i amb la preservació i millora dels sistemes de vida tradicionals a les àrees rurals, que comportin una gestió adequada del sòl no urbanitzable i, especialment, del sòl agrari que reconegui les seves funcions productives, territorials i paisatgístiques, tot afavorint la preservació i consolidació de la identitat del territori.

- La *protecció i gestió acurada del medi ambient i del patrimoni natural*, bo i preservant les funcions ecològiques del sòl, la millora de la qualitat ambiental, la gestió adequada del paisatge per preservar-ne els valors, la utilització racional dels recursos naturals i el foment de l'eficàcia energètica. L'adhesió del Parlament de Catalunya al Conveni Europeu del Paisatge, aprovat pel Consell d'Europa el 20 d'octubre de 2000 (Resolució 364/VI, del 14 de desembre de 2000) i l'entrada en vigor de la Llei 8/2005, del 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge són una altra mostra de la preocupació de les institucions catalanes per preservar i millorar les àrees rurals i agrícoles —i també les urbanes, ja que es parteix d'una concepció més integradora del mot *paisatge*— mitjançant l'aprovació de catàlegs i directrius del paisatge. Els catàlegs s'encarreguen d'identificar els valors i l'estat de conservació del paisatge i de proposar objectius de qualitat, mentre que les directrius incorporen les dites propostes d'objectius en el planejament territorial.

Però el consum i gestió racionals de sòl no són l'únic nord de les polítiques públiques. A la Cimera de la Terra de Rio, promoguda per les Nacions Unides l'any 1992, es va acordar que el desenvolupament sostenible no es podia mantenir exclusivament sobre un pilar ecològic, i que s'havia de donar entrada a consideracions socials i econòmiques. A redós d'aquesta perspectiva més oberta, l'ordenament urbanístic català considera que la utilització racional del territori també ha d'integrar l'*atenció a les necessitats socials* d'accés a l'habitatge, la previsió i modernització de les infraestructures, la millora dels equipaments existents i llur increment perquè hi hagi una oferta que s'adeqüi quantitativament i espacialment al nombre d'habitatges existents o projectats, el desenvolupament del sistema productiu i el foment de la diversitat econòmica i de la capacitat per fer front als canvis socials i les innovacions tecnològiques¹³.

¹³ Segons una estimació de l'ONU, l'any 2050, el 75% de la població mundial viurà a les àrees urbanes, concentrades en un 2% de la superfície del planeta. No és doncs d'estranyar que el debat actual en matèria de sostenibilitat mediambiental urbana giri al voltant de l'esgotament del model urbà que coneixem i la necessitat de transformar les ciutats per millorar la qualitat de vida dels seus habitants, per exemple, aprofitant al màxim les oportunitats que ofereixen les noves tecnologies. En aquest context s'emmarquen els projectes pilots que pretenen fer un ús urbà intel·ligent de les tecnologies (*Smart Cities*) per optimitzar la gestió dels serveis públics i privats, reduir-ne el cost i fomentar un desenvolupament econòmic i energètic sostenible, entre altres finalitats. Les beceroles d'aquesta nova forma de fer urbanisme es localitzen en dues iniciatives recents de la Comissió Europea: el Pla Estratègic en Tecnologies Estratègiques (2007) i l'*Smart Cities and Communities* (2010). I si en un primer estadi es va apostar per fomentar les propostes innovadores en matèria d'eficiència energètica, de xarxes intel·ligents i de mobilitat sostenible, amb el temps, el concepte de *Smart City* ha sobrepassat l'àmbit purament tecnològic per mirar d'esdevenir un

Aquestes polítiques s'han d'implementar de manera que s'afavoreixi la *cohesió social*, amb la mescla equilibrada de grups socials, usos i activitats (la disseminació urbana, pròpia de la ciutat dispersa, afavoreix la segregació i l'aïllament) i la *cohesió territorial* que possibiliti l'accés equitatiu de la ciutadania a les rendes i serveis bàsics amb independència del lloc de residència (arts. 3 TRLU/2010 i 3 del Reglament de la Llei d'Urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, del 18 de juliol; en endavant, RLU). El TRLS/2008 apunta en la mateixa línia en fixar els criteris bàsics d'utilització del sòl [art. 10.1.c)] i subscriu la perspectiva social de la sostenibilitat territorial en vincular el sòl residencial a l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 2.3 *in fine*).

Pel que fa a la necessària integració de les *variables econòmiques*, enunciant a l'article 2.2 del TRLS/2008, podem fer esment de la Llei 2/2011, del 4 de març, d'economia sostenible (LES), que ha introduït reformes estructurals en l'ordenament jurídic espanyol amb la finalitat de crear les condicions que afavoreixin un desenvolupament econòmic sostenible¹⁴. També cal destacar el requeriment al planejament urbanístic perquè inclogui un informe de sostenibilitat econòmica que ponderi l'impacte de l'ordenació urbanística en la hisenda de les administracions afectades per la implantació i el manteniment de les infraestructures o l'activació i la prestació dels serveis resultants, així com la suficiència i adequació del sòl destinat a usos productius (art. 15.4 TRLS/2008).

Convé remarcar que, sigui quina sigui la naturalesa de les tècniques utilitzades en l'ordenació de l'ús del sòl (determinacions reglades o discrecionals, conceptes jurídics indeterminats)¹⁵, l'objectiu d'assolir un desenvolupament urbanístic és fiscalitzable a través d'un seguit de mecanismes de control localitzats en les fases d'elaboració, de tramitació administrativa i d'execució dels instruments de planejament urbanístic (informe mediambiental, avaluació ambiental estratègica, informes vinculants de les administracions amb competències sectorials, avaluació i seguiment de la sostenibilitat del desenvolupa-

model de gestió urbana integral aplicat a tots els elements vinculats a l'habitat urbà (carrers, habitatges, mobilitat, recursos energètics, governança...) i que interactua amb el seu entorn.

¹⁴ L'economia sostenible, de conformitat amb l'article 2 de la Llei, és «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades». Per tal d'impulsar-la, els poders públics s'han de guiar per un seguit de principis —entre els quals es troben l'estalvi i l'eficiència energètica, la promoció de les energies netes, la reducció d'emissions i el tractament eficaç dels residus i la racionalització de la construcció residencial— que alhora han de servir per formular i desenvolupar polítiques al servei d'un medi urbà sostenible.

¹⁵ Vid., per exemple, les directrius per al planejament urbanístic, previstes als articles 9 del TRLU/2010 i 5 a 7 del RLU o els criteris mínims de sostenibilitat que s'indiquen a la DT quarta del TRLS/2008.

ment urbà¹⁶...), sens perjudici de l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes que se'n deriven i del control exercitable pels tribunals.

b) *Participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'actuació urbanística dels ens públics i dels particulars*

Regulat als articles 3.2.b) del TRLS/2008, 4 del TRLU/2010 i 2.d) del RLU, aquest principi ha rebut acomodament constitucional a l'article 47 de la CE i és una conseqüència de la configuració urbanística del dret de propietat, que en predica la seva funció social.

c) *Inexistència d'un dret a exigir indemnització per l'ordenació urbanística*

La legislació exclou el naixement d'un dret a rebre indemnització per les conseqüències derivades de l'ordenació urbanística de l'ús dels terrenys i de les construccions, excepte en els supòsits expressament previstos a la legislació de sòl estatal i a la legislació urbanística [arts. 3.1, 25, 26 i 35 TRLS/2008, 6 i 115 TRLU/2010 i 2.c) RLU]. Com a regla general, aquesta ordenació —amb desigual atribució d'aprofitaments urbanístics als propietaris— no permet exigir un rescabament econòmic atès que les limitacions i deures que comporta defineixen el contingut normal de la propietat d'acord amb la seva qualificació urbanística. Certament, i a diferència de la regulació civilista continguda a l'article 348 del CC, ni les lleis urbanístiques ni els plans redueixen un pretès contingut primari del dret de propietat sinó que únicament el delimiten o defineixen. És per això que, en no veure's retallat cap contingut preexistent, l'ordenament jurídic de règim del sòl i urbanisme considera improcedent la previsió de compensacions¹⁷.

¹⁶ Quant a l'avaluació de la sostenibilitat del desenvolupament urbà en la fase de planejament, l'article 15.5 del TRLS/2008 exigeix a les administracions amb competències urbanístiques que elaborin un informe de seguiment de l'activitat d'execució urbanística de la seva competència que, com a mínim, tingui en consideració la sostenibilitat ambiental i econòmica a què es refereix el precepte. Aquest informe ha de ser elaborat amb la periodicitat mínima que fixi la legislació en la matèria. Per la seva banda, els articles 29 i 30 de la Llei catalana 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes, contenen previsions sobre el seguiment i la supervisió ambientals dels efectes que comporta l'execució d'aquests instruments. El seguiment és responsabilitat del promotor del pla, llevat que sigui d'iniciativa privada; aleshores el dit seguiment correspondria a l'òrgan competent per a la tramitació del procediment d'elaboració i d'aprovació del pla. L'òrgan ambiental participa en el seguiment ambiental i és el responsable de la supervisió dels efectes ambientals de l'aplicació dels plans i programes, de rebre els informes periòdics de seguiment i d'identificar amb celeritat els efectes adversos no previstos per tal d'adoptar les mesures compensatòries o de reparació adequades.

¹⁷ Les facultats que componen el contingut del dret de propietat s'han d'exercir dins dels límits i amb el compliment dels deures establerts a la legislació urbanística i, per remissió d'aquesta, als plans d'ordenació. El caràcter demilitador —no pas restrictiu o limitador— de la funció social

d) Principi de repartiment equitatiu de beneficis i càrregues

Aquesta justícia distributiva, que s'aplica en la fase de gestió urbanística, permet corregir les desigualtats que es produeixen entre els propietaris d'una mateixa classe de sòl afectats per una actuació urbanística. El planejament urbanístic derivat no reconeix unes condicions urbanístiques equivalents a totes les finques de l'actuació sinó que els atorga distintes qualificacions i paràmetres (sistemes urbanístics, usos permesos, condicions d'edificabilitat...) que, *prima facie*, fa més afortunats uns propietaris que d'altres.

Per aquest motiu, els propietaris s'han de repartir, de manera equitativa i en proporció a llurs aportacions, els beneficis (el sòl amb aprofitament lucratiu, és a dir, aquell al qual se li ha reconegut una plusvàlua o valor afegit que després haurà de ser patrimonialitzat) i les càrregues (costos i cessions de sòl) derivades de l'operació urbanística [arts. 7 TRLU/2010 i 2.d) RLU] a través d'un seguit de tècniques entre les quals destaca la *reparcel·lació de finques*, és a dir, la redistribució de les propietats i si s'escau l'establiment de compensacions, sense que això afecti l'ordenació urbanística continguda en el planejament.

e) Publicitat dels procediments de planejament i gestió urbanístics

El principi de publicitat, regulat als articles 11 del TRLS/2008, 8, 103 i 104 del TRLU/2010 i 15 a 20 i 26 del RLU, té com a objectiu evitar les actuacions poc transparents dels poders públics, en garantir-se que els plans puguin ser consultats en tot moment. Aquest principi ha estat canalitzat tradicionalment a través de la subjecció dels instruments de planejament i de gestió al tràmit d'informació pública i de la publicació en el butlletí oficial corresponent dels acords d'aprovació definitiva del planejament, però en els darrers temps s'ha posat un èmfasi especial a impulsar la publicitat telemàtica del planejament en vigor, principalment mitjançant el Registre de planejament urbanístic de Catalunya —que també pot ser objecte de consulta presencial. Destaca el requisit, introduït per la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del TRLU/2010, que la publicació al DOGC dels acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics adoptats per Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (DTES) incorporin un enllaç amb el Registre de planejament

respecte del dret de propietat justifica que el planejament urbanístic es limiti a conferir unes expectatives d'aprofitament urbanístic que, per a ser patrimonialitzades, requereixin el compliment dels deures imposats per les lleis i pel propi instrument de planejament (cessions de sòl per a equipaments, pagament de les despeses d'urbanització, cessió de l'aprofitament urbanístic, etc.). L'incompliment d'aquests deures habilita l'Administració per a expropiar els terrenys afectats (art. 151.1 TRLU/2010). Lesmentat caràcter demilitador justifica, així mateix, la inexistència d'indemnització quan l'Administració fa ús del seu *ius variandi* en el planejament urbanístic i no s'ha produït la patrimonialització dels drets.