

---

# Urbanisme

---

PID\_00263394

Irene Araguàs Galcerà

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---



**Irene Araguàs Galcerà**

Primera edició: febrer 2019

© Irene Araguàs Galcerà

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. L'urbanisme com a funció pública</b> .....	7
1.1. Concepte d'urbanisme i evolució .....	7
1.2. Distribució de competències i regulació actual .....	8
<b>2. El planejament territorial i urbanístic</b> .....	11
2.1. Naturalesa jurídica del planejament i tipus de plans .....	11
2.2. L'elaboració i aprovació dels plans urbanístics i la seva execució .....	14
2.2.1. El procediment d'elaboració i aprovació dels plans urbanístics .....	14
<b>3. Règim urbanístic del sòl i drets i deures de les persones propietàries</b> .....	18
3.1. La classificació del sòl .....	18
3.1.1. El sòl urbà .....	18
3.1.2. El sòl no urbanitzable .....	19
3.1.3. El sòl urbanitzable .....	20
3.1.4. Els sistemes urbanístics .....	20
3.2. Drets dels ciutadans i drets dels propietaris .....	21
<b>4. La intervenció en l'edificació i l'ús del sòl</b> .....	25
4.1. La intervenció administrativa prèvia l'edificació .....	25
4.2. Deures legals d'ús, conservació i rehabilitació i ordres d'execució .....	27
<b>5. La protecció de la legalitat urbanística</b> .....	29
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....	33
<b>Solucionari</b> .....	34
<b>Glossari</b> .....	35
<b>Bibliografia</b> .....	36



## Introducció

La possibilitat d'edificar (i què edificar) en un terreny, la ubicació de les infraestructures (carreteres, vies de tren, línies de metro) i dels serveis principals (escoles, hospitals, cementiris), la forma de preservar els recursos naturals (platges, boscos, rius) i també les sancions que resulten aplicables a les persones que no compleixen les regles anteriors són només algunes de les qüestions que regula l'urbanisme.

I és que aquesta branca del dret administratiu, que té autonomia pròpia, regula, des d'una perspectiva global, tots els aspectes de la relació entre l'home i el medi en què viu. De fet, en l'actualitat, l'urbanisme no regula únicament els fenòmens que tenen lloc a la ciutat, sinó que abasta la totalitat del territori. En efecte, una part rellevant de l'urbanisme té per objectiu preservar la naturalesa davant de les agressions a què és objecte per part d'una societat altament industrialitzada que tendeix a subordinar-ho tot a la consecució d'uns majors nivells de producció.

Tenint en compte l'anterior, quina és la raó de ser de l'urbanisme? Doncs bé, amb aquest mòdul pretenem encarar un problema d'impossible solució, i és que el sòl és l'únic recurs d'un país que no es pot incrementar. Avui, per mitjà de les seves relacions comercials, els països poden obtenir més aliments, més recursos energètics i, fins i tot, més aigua; però, en canvi, l'abastament del sòl ja està determinat, cosa que fa especialment rellevant planificar-ne el seu ús correctament, amb la finalitat d'assegurar un equilibri entre totes les demandes de sòl, de manera que aquest s'utilitzi en benefici de tota la població.

## **Objectius**

- 1.** Reflexionar sobre els reptes de l'urbanisme en l'actualitat.
- 2.** Distingir entre els diferents tipus de plans que existeixen: plans territorials i plans urbanístics, aprofundir en la seva naturalesa, en el seu procediment d'elaboració i aprovació, i en la seva execució.
- 3.** Identificar perfectament els tipus de sòl i els drets i deures dels seus propietaris.
- 4.** Conèixer les potestats administratives pel que fa al control de l'edificació i la protecció de la legalitat urbanística

## 1. L'urbanisme com a funció pública

### 1.1. Concepte d'urbanisme i evolució

Com ja hem dit, l'urbanisme comprèn les regles que, des d'una perspectiva global, regulen tots els aspectes de la relació entre l'home i el medi en què viu. No solament es tracta de «fer ciutat» i conservar-la, sinó de tenir una visió més àmplia, controlant la utilització de tot el territori.

Des d'aquesta perspectiva, l'urbanisme es configura com una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i l'ús del sòl (a més del subsòl i del vol), la urbanització i l'edificació, i també la conservació i la rehabilitació de les obres, edificis i instal·lacions. El fet que sigui una funció pública no impedeix, tal com veurem, que els ciutadans amb caràcter general i els propietaris en particular, també tinguin un paper destacat en l'urbanisme.

En aquest marc, i en consonància amb el caràcter limitat del recurs que és objecte d'ordenació (el sòl), l'eina principal o mecanisme de què disposa l'Administració per a exercir la funció pública de l'urbanisme és la planificació, podent distingir entre el plantejament territorial i el planejament urbanístic. Tal com veurem, mentre que el planejament territorial es limita a preveure usos, excloure activitats en un determinat territori i imposar criteris al planejament urbà, el planejament urbà, en canvi, resulta molt més detallat, establint previsions concretes per a cada porció de sòl, que incideixen directament en els drets i deures que tenen els propietaris dels mateixos.

L'urbanisme respon, d'aquesta manera, a un fenomen recent: el procés urbanitzador. Aquest té a veure amb les migracions, l'abandonament del món rural a favor de la industrialització i totes les seves derivacions econòmiques i de nivell de vida. Això comporta, de manera inevitable, un creixement de les ciutats que és precís orientar. Així, tradicionalment, l'expansió de les noves ciutats era la idea que havia presidit el dret urbanístic, impulsant les primeres lleis l'objectiu de les quals era «l'eixample». Aquesta òptica, avui resulta insuficient, en la mesura que cal afrontar nous problemes com ara l'ordenació del territori fora de la ciutat, el medi ambient, la conservació dels cascs històrics, la pujada del preu de l'habitatge, les migracions a altres països, la mobilitat sostenible, etc.

Fent un breu recorregut per l'evolució històrica de l'urbanisme a Espanya, el naixement del dret urbanístic es considera que es produeix amb la Llei del sòl de 1956, norma que estableix la idea que l'urbanisme és una funció pública, fet que comporta separar el dret de propietat del sòl i el dret a edificar. El dret de propietat es configura com un dret de caràcter estatutari, el contingut del

qual és determinat per la llei i pel pla. Urbanitzar i edificar no formen part del contingut del dret de propietat excepte en aquells supòsits en què així ho prevegi el pla.

La Llei del sòl de 1956 va ser objecte de reforma l'any 1976 que, entre d'altres mesures, flexibilitza els instruments de planejament, incorpora els anomenats estàndards urbanístics (criteris mínims i obligatoris per a tots els plans dirigits a exigir uns mínims de zones verdes, aparcaments i altres equipaments socials), l'ampliació de les cessions obligatòries o el reforç dels mecanismes de disciplina i augment de les sancions.

L'any 1978 s'aprova la Constitució i, de la mateixa, dels estatuts d'autonomia es desprèn que les competències legislatives en matèria urbanística corresponen, essencialment, a les comunitats autònomes, cosa que dona lloc, després d'una sèrie de controvèrsies, al marc normatiu actual, en els termes que veurem en l'apartat següent.

## **1.2. Distribució de competències i regulació actual**

El territori és únic i, sobre aquest, conflueixen poders i competències de diverses instàncies polítiques i administratives, de manera que, en matèria urbanística, hi ha funcions distribuïdes en tres nivells diferenciats de govern: estatal, autonòmic i local, malgrat que, tal com veurem a continuació, la competència legislativa és autonòmica.

A Espanya, el dret urbanístic ha sofert un procés important de transformació i canvi en els darrers anys, ja que s'han aprovat nombroses lleis autonòmiques que aborden el fenomen complex del desenvolupament urbà d'una manera completa. Això, però, no exclou que l'Estat també hagi aprovat normes que, d'alguna manera, incideixen directament en l'ús del sòl, fet que dificulta delimitar amb precisió les competències en aquesta matèria.

La raó d'aquesta diversitat radica en el fet que, de conformitat amb la Constitució i els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes, l'urbanisme és una competència exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.3 CE i art. 149 EAC).

Tenint en compte l'anterior, resulta indiscutible que hi ha certes competències estatals que, si bé no són urbanisme en un sentit estricte, afecten o condicionen, d'una manera o una altra, l'exercici d'aquesta competència autonòmica.

Estem parlant de títols competencials de caràcter horitzontal, com són les competències relatives a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat en l'exercici del dret de propietat (art. 149.1-1 CE en relació amb l'article 33 CE); l'establiment de les bases i la coordinació general de l'activitat econòmica, atesa la incidència de l'urbanisme en el preu del sòl i l'habitatge i l'existència d'un mandat constitucional dirigit a evitar l'especulació (art. 149.1-13 i 47 CE); o la determinació de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, la legislació sobre l'expropiació forçosa i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques (art. 149.1-18 CE); però també de



competències sectorials sobre infraestructures o objectes que s'han de desenvolupar sobre el territori, com són les relatives a ferrocarrils i transport que transcorrin pel territori de més d'una comunitat autònoma (art. 149.1-21 CE), aprofitaments hidràulics quan les aigües discorren per més d'una comunitat autònoma (art. 149.1-22 CE) o obres públiques d'interès general, com ara ports o aeroports, la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma (art. 141-1.24).

A aquest panorama tant complex, s'afegeix la circumstància que els municipis són els que ostenten la majoria de les competències administratives i d'execució de la legislació autonòmica (iniciativa en la formulació de plans urbanístics d'àmbit municipal, atorgament de les llicències urbanístiques, postats de protecció de la legalitat urbanística, etc.).

Per tant, la competència legislativa autonòmica queda emmarcada, per dalt, per les competències legislatives estatals (no urbanístiques però amb incidència en l'urbanisme) i, per baix, per les competències d'execució i gestió urbanística dels municipis.

La situació descrita deriva, com ja hem dit, de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, però fins al 1997 no havia plantejat problemes. I és que, fins a aquell moment, hi havia poca legislació autonòmica i, en absència d'aquesta, s'aplicava la clàusula de supletorietat de l'article 149.3 CE («El dret estatal serà, en tot cas, supletori del dret de les comunitats autònomes»), que comportava la vigència i aplicació de la legislació de l'Estat en matèria d'urbanisme.

No obstant això, aquest panorama va canviar bruscament amb motiu de l'STC 61/1997, de 20 de març, que va anular gran part del Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana. El màxim intèrpret de la Constitució assenyala en aquesta sentència que quan totes les comunitats autònomes han assumit les mateixes competències en una matèria, l'Estat no pot legislar per a aquestes amb caràcter supletori, ja que ha de tenir un títol competencial del que no es disposa en matèria urbanística, procedint a anular la major part dels més de tres-cents articles que conformaven el text refós de 1992.

En les circumstàncies indicades, les comunitats autònomes que no havien legislat en matèria d'urbanisme o que ho havien fet de manera fragmentària es van trobar amb un buit normatiu, de manera que, a partir d'aquell moment, moltes comunitats autònomes van començar a legislar de manera urgent en matèria urbanística i, en l'actualitat, totes aquestes disposen de la seva pròpia normativa urbanística. En el cas de Catalunya, comptem amb el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), desenvolupada pel Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLUC).

Per la seva banda, l'Estat ha concentrat bona part de les seves competències no urbanístiques però amb incidència urbanística en una norma que, com que es tracta de matèries de competència estatal plena o bàsica, s'imposa a la competència autonòmica i, per tant, ha de ser respectada per les comunitats

autònomes. Es tracta de la legislació del sòl, actualment continguda en el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU).

## 2. El planejament territorial i urbanístic

### 2.1. Naturalesa jurídica del planejament i tipus de plans

L'ordenament jurídic urbanístic té una estructura pròpia, que li atribueix una singularitat especial dins de les diverses branques que integren el dret administratiu.

I és que, en efecte, a més dels preceptes constitucionals i estatutaris que afecten la matèria urbanística, les lleis estatals i autonòmiques que regulen aquesta qüestió i els reglaments que les desenvolupen, la piràmide normativa que conforma l'ordenament jurídic urbanístic es completa amb els plans.

Els plans prefiguren i anticipen el que, al cap d'un temps, serà la ciutat. Les lleis i els reglaments tenen un nivell d'abstracció i generalitat propi de les normes jurídiques, que impedeix arribar al grau suficient de detall per a fixar el règim jurídic de cada porció de terreny, fet que justifica que aquesta tasca la duguin a terme els plans.

Existint un debat sobre si els plans són actes administratius o reglaments, la majoria de la doctrina afirma que els plans són autèntiques normes jurídiques, amb un procediment d'elaboració i aprovació particular, ordenats entre ells d'acord amb el principi de jerarquia normativa (els plans de rang inferior no poden contravenir els plans superiors), amb una vigència indefinida (únicament poden ésser alterats mitjançant els procediments de modificació o revisió de plans) i impugnables per mitjà dels recursos propis dels reglaments (el recurs directe i el recurs indirecte).

En aquest context, la planificació s'efectua per mitjà de dos grans instruments: els plans territorials i els plans urbanístics. Mentre que els plans territorials o supramunicipals són els que structuren el territori en les seves grans línies (infraestructures, distribució d'activitats productives, béns de domini públic), els plans urbanístics contenen, en canvi, unes determinacions molt més precises, donant forma a la ciutat, ja que concreten el tipus de sòl (classificació) i el seu ús (qualificació), configurant d'aquesta manera el conjunt de drets i deures dels propietaris.

Centrant-nos en els plans urbanístics, l'article 55 del TRLUC distingeix entre el planejament urbanístic general i el planejament urbanístic derivat.

El planejament urbanístic general està conformat pels instruments de planificació següents:

#### Lectura recomanada

Trayter Jiménez, J. M.  
(2016) *Derecho Urbanístico de Catalunya*, (6a. ed.). Barcelona: Atelier.

- **Plans directores urbanístics:** Tenen un abast supramunicipal. Mai no abasten tot el territori autonòmic, però sí una determinada regió, la qual cosa determina que la seva aprovació correspongui a la Generalitat i no als municipis. Entre les previsions que contenen els plans directores urbanístics, s'inclouen: l'establiment de directrius per a coordinar l'ordenació del territori, determinacions relatives a la mobilitat de les persones, mesures de protecció del sòl no urbanitzable, reserves per a grans infraestructures o la programació de polítiques supramunicipals d'habitatge.
- **Plans d'ordenació urbanística municipal (POUM):** Es tracta d'un instrument de planejament que tots els municipis han de tenir de manera obligatòria i que té un caràcter integral, en la mesura que regula tots els aspectes possibles de l'ordenació urbanística. Normalment només es refereix a un terme municipal, però l'article 57.1 del TRLUC permet que n'abasti més d'un.  
El POUM és l'instrument mitjançant el qual es fa l'operació de classificació del sòl, determinant si aquest té la consideració d'urbà, no urbanitzable o urbanitzable. A més, segons el tipus de sòl, les seves previsions poden ser més específiques. Mentre que, normalment, el POUM no regula amb detall el sòl no urbanitzable (qüestió que es du a terme per mitjà d'instruments de planejament derivat), les previsions d'aquest instrument en sòl urbà són molt detallades, contenint la qualificació o règim d'ús del sòl (residencial, industrial, comercial) i també altres qüestions com ara la intensitat (per exemple, el nombre de plantes que es poden edificar) o les condicions d'edificació (ordenació de volums, materials a emprar).
- **Programes d'actuació urbanística municipal:** Aquest instrument conté les previsions i compromisos assumits amb la finalitat de desenvolupar els plans d'ordenació urbanística municipal en relació amb les actuacions de reforma i millora urbana, els equipaments i la generació d'activitat econòmica.  
A diferència del POUM, l'adopció de programes d'actuació urbanística municipal és de caràcter potestatiu i, a més, s'actualitzen cada sis anys.
- **Normes de planejament urbanístic:** Malgrat que són un instrument municipal, la seva aprovació correspon a la Generalitat, circumstància que s'explica per la finalitat d'aquest instrument, que no és altra que suplir el POUM en aquells supòsits de suspensió i també quan aquest perd la seva vigència, per exemple, com a conseqüència de la seva anul·lació judicial, total o parcial. Així mateix, també completen les previsions del POUM quan aquestes resulten insuficients.

Els instruments de planejament general a què ens acabem de referir es desenvolupen mitjançant el planejament derivat, el qual està supeditat a les determinacions del planejament urbanístic general, i està conformat per:

- **Plans parcials urbanístics:** Tenen per objecte desenvolupar el planejament urbanístic general en el sòl no urbanitzable, contenint totes les determinacions necessàries per a l'ordenació detallada dels sòls que tenen aquesta consideració.

Per tant, un requisit previ per a l'aprovació d'un pla parcial és l'existència d'un POUM ja que, precisament, la seva funció és la de concretar i desenvolupar les seves determinacions en el sòl urbanitzable, referint-se a la qualificació del sòl, els usos i paràmetres de l'edificació, indicar el traçat dels carrers (el que s'anomena «assenyalar les alineacions i rasants») o definir els paràmetres de l'ordenació de volums.

Els plans parcials urbanístics poden ser de delimitació en aquells supòsits en què es concretin les previsions del planejament urbanístic general en relació amb el sòl urbanitzable, permetent que aquest passi a ser «sol urbanitzable delimitat», concepte a què ens referirem més endavant.

- **Plans especials urbanístics:** Amb la finalitat de desenvolupar les previsions del planejament territorial o del planejament urbanístic general es poden aprovar plans especials dirigits a finalitats concretes, com són: la protecció del medi rural i natural, la protecció de béns catalogats, el desenvolupament del sistema urbanístic de comunicacions i les seves zones de protecció o l'ordenació del subsòl, entre d'altres (art. 67 TRLUC).

L'article 68 del TRLUC preveu, així mateix, que hi puguin haver plans especials urbanístics autònoms, que no desenvolupen les previsions del planejament territorial o el planejament urbanístic general, ja que serveixen per a implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament general.

- **Plans de millora urbana:** Es tracta d'instruments de planejament referits al sòl urbà i el seu objectiu és completar el teixit urbà o finalitzar operacions de rehabilitació, de remodelació urbana, de transformació d'usos, de reurbanització o, en el seu cas, completar actuacions d'urbanització que resten pendents.

En relació amb tots aquests instruments de planejament, a més del principi de jerarquia que impera entre aquests, que impedeix, per exemple, que el planejament derivat contravingui les previsions del planejament general, s'ha de tenir present que el planificador no disposa d'una llibertat absoluta per a establir l'ordenació que consideri més convenient, sinó que està subjecte a les limitacions següents:

- En primer lloc, a l'hora de donar contingut als plans urbanístics (generals o derivats) s'han de respectar les disposicions legals que resultin directament aplicables i que afecten l'ordenació urbanística, com són les previsions contingudes en la legislació de domini públic que estableixen, per exemple, unes limitacions a l'edificació com a conseqüència de l'existència de servituds (p. ex., en matèria de costes o de carreteres).

- En segon lloc, la mateixa legislació urbanística es refereix a uns estàndards urbanístics, això és, unes regles a respectar pel planificador que actuen com a mínim comú denominador per als diversos tipus de plans urbanístics. Aquests estàndards, que estan dispersos en els preceptes del TRLUC referits als diferents tipus de plans, consisteixen, per exemple, a reservar uns mínims d'espais lliures destinats a parcs públics i zones verdes (5 metres quadrats per habitant i equipament comunitari), d'habitatges de protecció oficial (el 10% o el 30% de l'edificabilitat, en funció del tipus de sòl) o d'equipaments de titularitat pública.

## **2.2. L'elaboració i aprovació dels plans urbanístics i la seva execució**

### **2.2.1. El procediment d'elaboració i aprovació dels plans urbanístics**

El caràcter normatiu dels plans urbanístics queda reflectit, entre d'altres qüestions, en el seu procediment d'elaboració i aprovació, regulat pels art. 73 a 93 del TRLUC i desenvolupat en els art. 101 i següents de l'RLUC. I és que, en efecte, aquest procediment, tal com veurem a continuació, té moltes similituds amb les regles aplicables a l'elaboració de les disposicions generals, actualment contingudes en el Títol V de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).

En aquest títol de la legislació de procediment es contenen una sèrie de previsions, comunes per a totes les administracions públiques, en relació amb l'elaboració de reglaments, que es refereixen, entre d'altres qüestions, als tràmits participatius que s'han de dur a terme o a la publicació de les normes aprovades per mitjà de diaris i butlletins oficials.

D'acord amb l'anterior, el procediment d'elaboració dels plans és el conjunt de tràmits i actuacions que ha de dur a terme l'Administració amb la finalitat de formular i aprovar els diversos plans a què ens hem referit amb anterioritat. Tal com assenyala Trayter, la funció del procediment és triple: a) En primer lloc, constitueix una garantia de la configuració correcta del pla i una certesa del respecte als interessos públics; b) En segon lloc, per mitjà dels tràmits participatius que es duen a terme al llarg del procediment, es fa realitat el principi de participació en l'urbanisme, també anomenat «urbanisme democràtic»; c) Finalment, gràcies a aquest procediment, és possible el control judicial per part dels tribunals de l'ordre contenciós administratiu.

En aquest marc, els tràmits principals que conformen el procediment d'elaboració i aprovació dels plans urbanístics són els següents:

**1) Suspensió de tramitacions i de llicències (art. 73 TRLUC):** Es tracta d'un tràmit que es du a terme amb caràcter previ a la iniciació formal del procediment d'elaboració d'un pla, quan l'Administració n'està estudiant la seva for-

mació o reforma. La finalitat és evitar que es consolidin situacions contràries al planejament que finalment s'aprovi i, amb aquest objectiu, se suspèn la tramitació de plans urbanístics derivats, projectes d'urbanització i l'atorgament de llicències (d'edificació, parcel·lació, reforma, etc.). En aquest moment del procediment, la suspensió té caràcter potestatiu, a diferència del que succeeix quan es produeix l'aprovació prèvia, en què la suspensió és automàtica.

En qualsevol cas, la suspensió s'ha de publicar en els diaris i butlletins oficials i no té caràcter indefinit, ja que, si s'adopta abans d'iniciar el procediment, pot tenir una durada màxima d'un any i, si s'acumula amb la suspensió posterior que s'adopti una vegada es produeixi l'aprovació inicial, la durada màxima és de dos anys (art. 74 TRLUC).

**2) La formulació del pla:** És el tràmit amb el qual es dona inici al procediment d'elaboració del pla corresponent.

La qüestió més rellevant pel que fa a la formulació del pla és qui n'ostenta la competència, podent distingir dos supòsits ben diferenciats:

- La iniciativa per part de l'Administració: Si ens trobem davant d'un pla director urbanístic, la formulació correspon a les entitats i organismes que determini el Conseller de la Generalitat competent en matèria de territori, mentre que per als POUM i els programes d'actuació urbanística, la formulació correspon als ajuntaments (art. 76, 77 i 78 TRLUC).
- La iniciativa per part dels particulars: En aquest cas, l'Administració no és lliure de tramitar, o no, el pla que proposin els interessats, sinó que ha de raonar la seva negativa i tramitar el pla en els terminis indicats per la Llei, preveient-se un règim de silenci positiu en cas que l'Administració no respongui o ho faci tard (art. 85, 89 i 91 TRLUC).

**3) Avançament de planejament:** Una vegada acordada la formulació del pla i un cop tots els treballs tècnics han adquirit el grau suficient de desenvolupament per a formular els criteris objectius i solucions generals del pla, s'ha d'obrir un tràmit d'informació pública per un termini mínim de 30 dies per tal que qualsevol persona pugui formular suggeriments, alternatives o observacions (art. 106 RLUC).

**4) Aprovació inicial:** L'aprovació inicial del pla comporta la suspensió (ara ja no és potestativa) de la tramitació de plans i projectes i de l'atorgament de llicències en aquells àmbits en què la nova regulació modifiqui el règim urbanístic.

En el cas del planejament general, l'aprovació inicial correspon a l'Ajuntament per majoria absoluta, essent una potestat que no pot ser objecte de delegació, mentre que els plans derivats es poden delegar a la Junta de Govern local.

**5) Aprovació definitiva:** L'aprovació definitiva dels instruments de planejament urbanístic correspon a la Comunitat Autònoma. Aquesta competència autonòmica s'explica pel fet que, en l'aprovació del planejament, hi ha interessos en joc superiors als d'un municipi, cosa que fa necessària la intervenció de la Generalitat de Catalunya.

No obstant això, aquesta competència s'ha d'exercir tenint en compte el principi constitucional d'autonomia local que recull l'article 137 CE i que implica l'autonomia dels municipis per a gestionar els seus propis interessos. Això implica la necessitat d'efectuar un joc complex d'equilibris que, essencialment, comporta que les potestats de control de la Comunitat Autònoma seran més àmplies en aquelles qüestions que tenen un abast supramunicipal, podent realitzar un control de legalitat però també d'oportunitat, mentre que en les qüestions d'abast municipal, el control serà, fonamentalment, de legalitat.

Mentre que el control de legalitat comporta, únicament, comprovar que el pla urbanístic respecta les previsions contingudes en la legislació aplicable (en les lleis de domini públic o els estàndards urbanístics que recull el TRLUC) o en els plans urbanístics jeràrquicament superiors, el control d'oportunitat, en canvi, entra a valorar qüestions vinculades a la idoneïtat de certes previsions (la ubicació d'un equipament en un lloc o en un altre).

**6) Publicació:** Els acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, com a norma que són, han de ser publicats en el butlletí o diari oficial corresponents.

En relació amb el contingut dels plans urbanístics, s'ha tenir present que aquests estan conformats per un conjunt de documents, això és, una memòria descriptiva i justificativa del contingut del pla; els plànols de l'àmbit d'actuació del pla amb la situació existent en el moment en què aquest s'elabora (plànols d'informació) i amb les previsions del pla (plànols d'ordenació); les normes urbanístiques, que contenen els preceptes (articles) amb les previsions que resulten aplicables a cada tipus de sòl; l'avaluació econòmica i financera de les actuacions que es duran a terme; la planificació de les actuacions (agenda); i la documentació ambiental, entre d'altres documents.

Per aquest motiu, l'article 103 del TRLUC preveu que la publicació de l'acord en el DOGC ha d'incloure l'enllaç amb el Registre de planejament urbanístic de Catalunya que permeti la consulta telemàtica de tots els documents que conformen el pla.

De la publicació del pla, se'n deriven els efectes següents:

- 1) El pla resulta obligatori tant per a l'Administració com per als administrats.
- 2) El pla és immediatament executiu, cosa que permet posar en marxa els sistemes d'execució o gestió del planejament urbanístic previstos en els art. 116 i següents del TRLUC.



3) Les construccions i instal·lacions preexistents al pla i contràries a les seves previsions queden en situació de fora d'ordenació o, en el seu cas, de volum disconforme (art. 108 TRLUC).

La situació de fora d'ordenació es refereix a aquelles construccions, instal·lacions i usos que queden subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta o enderrocament, i respecte a aquestes, no es poden autoritzar obres de consolidació ni d'augment de volum, tret que les reparacions exigeixin la salut pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les construccions i instal·lacions. La situació de volum disconforme, en canvi, s'aplica a les construccions i instal·lacions que tenen un volum d'edificació disconforme amb els paràmetres del nou planejament (l'edifici té 4 plantes i ara només se'n poden construir 3). En aquest darrer cas, el règim aplicable és molt més flexible i es poden autoritzar obres de consolidació, rehabilitació i canvis d'ús.

4) L'aprovació del pla comporta la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació dels terrenys i edificacions afectats per finalitats expropiatòries o d'imposició de servituds (art. 109.1 TRLUC).

5) El pla té vigència indefinida, fet que no exclou que l'Administració pugui alterar l'ordenació urbanística que aquest preveu, la qual cosa es pot dur a terme mitjançant dues tècniques: la revisió del pla, que comporta adoptar una nova estructura en l'ordenació del territori o fer canvis substancials (per exemple, modificant la classificació del sòl urbanitzable que suposi un increment superior al 20% de la població o del sòl classificat com a urbà) i la modificació puntual, aplicable a canvis que no són tant transcendents. El procediment de revisió, lògicament, resulta molt més complex que el de modificació, obligant l'Administració a dur a terme tots els tràmits necessaris per a l'elaboració i aprovació del pla.

### **3. Règim urbanístic del sòl i drets i deures de les persones propietàries**

#### **3.1. La classificació del sòl**

De conformitat amb l'article 24 del TRLUC, el règim urbanístic del sòl, això és, les normes que resulten d'aplicació, incloent la seva utilització, és determinat «per la classificació, la qualificació en zones o sistemes i la inclusió en un sector del planejament urbanístic derivat o en un polígon d'actuació urbanística».

De les operacions esmentades per l'article 24 del TRLUC, la més important és la classificació, operació que és duta a terme pels POUM, que classifiquen tot el territori, distingint entre sòl urbà, sòl no urbanitzable i sòl urbanitzable.

La classificació és diferent de la qualificació, operació mitjançant la qual es determina l'ús en relació amb cada tipus de sòl. Així, per exemple, la classificació ens pot determinar que un sòl és urbà i serà aquesta qualificació la que concretarà l'ús (residencial, industrial, comercial, equipament).

Cadascun d'aquests sòls té unes característiques que determinen, com dèiem, les regles relatives a la seva utilització, a què ens referirem a continuació.

##### **3.1.1. El sòl urbà**

El sòl urbà s'identifica amb la ciutat. Es tracta, per tant, d'aquells terrenys a què el planejament urbanístic atorga aquesta consideració perquè, trobant-se integrats en el teixit urbà, tenen tots els serveis urbanístics bàsics (xarxa viària, xarxes d'abastament d'aigua i de sanejament i subministrament d'energia elèctrica) o estan compresos en àrees consolidades per a l'edificació d'almenys dues terceres parts de la seva superfície (art. 26.1 TRLUC).

Tenint en compte que el procés d'urbanització és dinàmic, també ens podem trobar amb el fet que el planejament no reflecteixi la realitat de la ciutat i que, malgrat complir amb els requisits que hem senyalat, el planejament indiqui que un terreny té la consideració d'urbanitzable o, fins i tot, de nou urbanitzable. És per aquest motiu que l'article 26.2 del TRLUC indica que també tenen la consideració de sòl urbà: «Els terrenys que, en execució del planejament urbanístic, assoleixen el grau d'urbanització que aquest determina».

Partint d'aquest concepte de sòl urbà, en funció de l'estat en què trobem les actuacions d'urbanització (essencialment, si ja estan indicats els carrers o vies públiques, operació a què el TRLUC es refereix com a «assenyalar les vies o les rasants»), la Llei preveu dues subcategories dins del sòl urbà:

**1) Sòl urbà consolidat (art. 30 TRLUC):** En aquest tipus de sòl, la urbanització ja està del tot finalitzada o pràcticament finalitzada.

Es tracta de solars, això és, terrenys que ja són susceptibles d'una llicència immediata, perquè ja tenen tots els serveis bàsics i les alineacions i rasants assenyalades (art. 29 TRLUC); o de terrenys que encara no tenen la condició de solar perquè els hi manca assenyalar les alineacions o les rasants, o completar alguna petita actuació d'urbanització (per exemple, disposar d'enllumenat públic o pavimentació de la via).

**2) Sòl urbà no consolidat (art. 31 TRLUC):** Està integrat pels terrenys que, malgrat estar integrats en el teixit urbà i disposar dels serveis urbanístics bàsics o estar compresos en àrees consolidades per a l'edificació, tenen pendents de finalitzar les actuacions d'urbanització previstes en el pla i que, un cop realitzades, permetran que aquests adquireixin la consideració de sòl urbà consolidat. A més, pot succeir que un sòl urbà consolidat esdevingui no consolidat quan el planejament urbanístic prevegi actuacions de transformació urbanística com, per exemple, canvis en la conformació dels carrers, que determinen la realització d'actuacions d'urbanització.

### **3.1.2. El sòl no urbanitzable**

Si el sòl urbà s'identifica amb la ciutat, el sòl no urbanitzable és, en canvi, el sòl rústic, un sòl que està preservat per l'ordenació territorial i urbanística de la seva transformació per mitjà de la urbanització.

Dins del sòl no urbanitzable, es poden distingir dos supòsits:

**1) El sòl no urbanitzable obligatori:** És aquell que, necessàriament, s'ha de classificar com a no urbanitzable perquè així ho preveu una disposició legal o un instrument de planejament de rang superior. Seria el cas d'aquells terrenys amb un interès natural, agrari, paisatgístic o d'un altre tipus que determina un règim especial de protecció, o de terrenys afectats per les limitacions i servituds dirigides a la protecció del domini públic (per exemple, el terreny està dins la servitud de protecció que preveu la legislació de costes i això determina que no s'hi pugui edificar).

**2) El sòl no urbanitzable discrecional:** Es tracta de terrenys a què el POUM atorga la consideració de no urbanitzable tenint en compte el valor agrícola, ramader, forestal o paisatgístic d'aquests terrenys, o per la utilització racional necessària del territori i la qualitat de vida. Aquesta última qüestió, d'acord amb el principi de desenvolupament urbanístic sostenible que recull l'article 3 del TRLUC, determina que no tot el sòl d'una ciutat pot tenir la consideració de sòl urbà, ja que les ciutats només han de créixer en la mesura en què així ho requereix la situació demogràfica, social i econòmica.

### 3.1.3. El sòl urbanitzable

El sòl urbanitzable està conformat per aquells terrenys en què es produirà el creixement de la ciutat en un futur més o menys immediat.

En aquest sentit, tal com preveu l'article 33 del TRLUC, constitueixen el sòl urbanitzable els terrenys que el POUM considera necessaris i adequats per a garantir el creixement de la població i de l'activitat econòmica, essent necessari que el sòl que es classifiqui com a urbanitzable sigui quantitativament proporcionat a les previsions de creixement de cada municipi.

Dins del sòl urbanitzable, en funció del nivell de concreció del pla respecte de les previsions de transformació urbanística de què serà objecte aquest sòl, es distingeix entre:

1) **Sòl urbanitzable delimitat:** En aquest tipus de sòl, ja hi ha un instrument de planejament (el mateix POUM o un pla parcial) que fixa les actuacions d'urbanització que es faran i també el moment en què es duran a terme. En definitiva, quan i com es produirà el creixement de la ciutat en aquests terrenys.

2) **Sòl urbanitzable no delimitat:** En aquest cas, és necessari que un pla (normalment, una pla parcial) procedeixi a la delimitació, establint les actuacions d'urbanització que es duran a terme i quan es realitzaran.

### 3.1.4. Els sistemes urbanístics

Els sistemes urbanístics estan conformats pels terrenys que el planejament urbanístic reserva per a totes aquelles infraestructures, equipaments o espais necessaris per a garantir un nivell adequat de vida de les persones que viuen a les ciutats.

En concret, l'article 34 del TRLUC fa referència a tres tipus de sistemes urbanístics:

1) **El sistema urbanístic de comunicacions**, que comprèn totes les infraestructures necessàries per a la mobilitat de les persones i de les mercaderies, per transport terrestre, marítim o aeri, i també les àrees respectives de protecció i d'aparcament de vehicles.

2) **El sistema urbanístic d'equipaments comunitaris**, conformat per tots aquells equipaments d'interès públic o social, com són els equipaments de caràcter religiós, cultural, docent, esportiu sanitari, assistencial, de serveis tècnics i de transport.

3) **El sistema urbanístic d'espais lliures públics**, que comprèn els parcs, els jardins, les zones verdes i els espais per a l'esbarjo, el lleure i l'esport.

Podem trobar els sistemes urbanístics en qualsevol tipus de sòl (urbà, no urbanitzable o urbanitzable) i, en funció del seu abast, distingim entre sistemes urbanístics generals, si el seu abast és municipal o superior (per exemple, un hospital comarcal), i sistemes urbanístics locals, si són d'àmbit municipal o inferior (per exemple, un parc municipal).

### **3.2. Drets dels ciutadans i drets dels propietaris**

En matèria urbanística, totes les persones, com a habitants de les diferents ciutats que conformen el territori, tenen reconeguts una sèrie de drets i deures. I és que, tal com indica Baño León, tothom gaudeix o, en el seu cas, pateix, les conseqüències del disseny de la urbanització, la qualitat de les dotacions públiques, la localització de les activitats molestes o la zonificació discriminatòria que pot coadjuvar l'exclusió o marginació socials de determinades capes de població.

En aquest marc, el TRLSRU recull un estatut bàsic del ciutadà que inclou una sèrie de drets i deures. Respecte a aquests drets, l'article 5 del TRLSRU es refereix al dret a gaudir d'un habitatge digne, adequat i accessible, també reconegut en l'article 27 CE; accedir en condicions no discriminatòries i d'accessibilitat universal a la utilització de les dotacions públiques i els equipaments col·lectius oberts a l'ús públic; accedir a la informació administrativa sobre l'ordenació del territori, l'ordenació urbanística i la seva avaluació ambiental; ser informats per l'Administració del règim i condicions urbanístiques aplicables a una finca determinada; participar efectivament en els procediments d'elaboració i aprovació dels instruments d'ordenació del territori i en la seva execució; i exercir l'acció pública per a fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística.

Pel que fa als deures, l'article 6 del TRLSRU imposa als ciutadans el respecte i la contribució a la preservació del medi ambient i el paisatge natural, complir els requisits i condicions previstos en la legislació vigent quant a les activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, respectar i fer un ús racional i adequat dels béns de domini públic i les infraestructures i serveis urbans, i respectar i contribuir a preservar el paisatge urbà i el patrimoni arquitectònic.

Malgrat la importància d'aquest estatut jurídic dels ciutadans en l'àmbit urbanístic, que també serveix per a configurar els principis generals de l'urbanisme (art. 2 TRLUC), el cert és que, tradicionalment, la legislació urbanística ha dedicat més atenció a establir les relacions entre l'urbanisme i els propietaris, fixant l'Estatut jurídic del propietari.

En relació amb els propietaris, la idea central és que el dret de propietat reconegut en l'article 33 de la Constitució és un dret de configuració legal, la qual cosa significa que la llei i el reglament defineixen el seu contingut, tenint en compte l'objecte sobre el qual recau el domini privat. No obstant això, hi ha un límit important i és que, a l'hora de configurar el dret de propietat, el legis-

lador ha de tenir en compte el contingut essencial d'aquest, cosa que implica la impossibilitat que, en virtut d'una previsió legal, es buidi de contingut el dret de propietat o s'imposin càrregues desproporcionades als propietaris.

Tenint en compte l'anterior, en el nostre ordenament jurídic, el dret de propietat del sòl es configura com un dret estatutari, la qual cosa implica que el seu contingut és determinat per la vinculació del bé a certs destins, d'acord amb allò previst en la legislació territorial i urbanística i, sobretot, en els plans (art. 11 TRLSRU). La conseqüència immediata que deriva de la previsió anterior és que, en funció del tipus de sòl davant del qual ens trobem, els propietaris tindran diferents drets, i també diferents deures. A la vegada, dins d'un mateix tipus de sòl i, en funció de les previsions del pla, el contingut del dret de propietat pot ser substancialment diferent, ja que hi haurà propietaris de sòl urbà amb usos molt profitosos, com per exemple el residencial, mentre que d'altres, també ubicats en el sòl urbà, tindran usos menys favorables, com ara el comercial, l'industrial o el de jardí privat. És el que s'anomena la «loteria del planejament», expressió que reflecteix el caràcter desigual que, per defecte, té el planejament, i que s'ha d'intentar corregir mitjançant l'aplicació del principi d'equidistribució de beneficis i càrregues, que implica que aquells propietaris que obtenen més beneficis com a conseqüència de l'ordenació urbanística, també hagin de suportar més càrregues.

Així, en relació amb els drets i deures dels propietaris, és possible fer la distinció següent:

1) **En sòl urbà consolidat**, hi ha el dret que aquest sigui edificat d'acord amb les determinacions del planejament urbanístic i mitjançant l'atorgament de la llicència d'edificació corresponent, sempre que aquest tingui la condició de solar (art. 30 TRLUC).

En el cas que no tingui la consideració de solar, correspon als propietaris realitzar les actuacions d'urbanització necessàries perquè el terreny adquireixi aquesta condició, com ara pavimentar els carrers o col·locar l'enllumenat (art. 41 TRLUC). La regla general és que no és possible edificar fins que no s'hagin finalitzat les obres d'urbanització, però l'article 41 del TRLUC permet que ambdues operacions es facin de manera simultània sempre que es presti una fiança que garanteixi que s'executaran els elements d'urbanització.

2) **En sòl urbà no consolidat**, els propietaris tenen un feix molt més important d'obligacions, ja que tenen l'obligació d'urbanitzar completament i tramitar el planejament derivat que, en el seu cas, sigui necessari, com és el projecte per a la urbanització i el repartiment de beneficis i càrregues entre tots els propietaris.

Adicionalment, els propietaris d'aquest tipus de sòl hauran de cedir a l'Ajuntament de manera gratuïta els terrenys reservats per a sistemes urbanístics locals, sistemes urbanístics generals i infraestructures de connexió. Les cessions en aquest tipus de sòl oscil·len entre un 10% i un 15% del sòl corresponent a l'aprofitament urbanístic.

Aquestes obligacions dels propietaris del sòl urbà no consolidat responen al principi de participació en les plusvàlues que recull l'article 4 del TRLUC. La idea de fons és que, com a conseqüència de l'actuació urbanística, algunes persones veuen com es produeix un augment (plusvàlua) en el valor de les seves propietats. A tall d'exemple, el propietari d'un terreny que té la consideració de no urbanitzable i que el dedicava a un ús agrícola, veu com la seva propietat incrementa significativament el seu valor quan hi ha un instrument de planejament que estableix que el seu sòl passa a ser urbanitzable i que, en un futur, serà sòl urbà i, per tant, hi podrà edificar. Aquest benefici no solament pot redundar en la figura del propietari, sinó que se n'ha de fer partícip a tota la ciutat, qüestió que, en part, s'aconsegueix gràcies a les obligacions que acabem de veure. Així, el propietari, que ha vist com el seu terreny augmenta de valor, ha de costejar les actuacions d'urbanització (pavimentació dels carrers, realització del sistema de clavegueram, instal·lació de l'enllumenat públic) i cedir de manera obligatòria i gratuïta una part de la seva propietat per tal que la ciutat tingui els terrenys necessaris per a la implantació d'equipaments que beneficiaran tota la ciutat (escoles, hospitals, parcs).

Quant a les cessions gratuïtes, s'ha de tenir present que els percentatges a què es refereix el TRLUC no versen sobre la superfície del terreny, sinó sobre l'aprofitament urbanístic, concepte a què es refereix l'article 37 del TRLUC i que és el resultat de ponderar diversos factors: l'edificabilitat, els usos, la intensitat d'aquests usos i la densitat de l'ús residencial.

**3) En sòl urbanitzable no delimitat**, els propietaris únicament poden utilitzar el sòl d'acord amb la seva naturalesa rústica, com si es tractés de sòl rural, però no se'ls hi permeten realitzar altres usos previstos per a aquest tipus de sòl a què ens referirem a continuació.

**4) En sòl urbanitzable delimitat**, el TRLUC equipara en alguns aspectes els propietaris d'aquest tipus de sòl amb els propietaris del sòl urbà no consolidat. En aquest cas, no obstant això, els propietaris han de cedir de manera obligatòria i gratuïta el sòl reservat pel planejament per a vials i per a sistemes i, addicionalment, han de cedir de manera obligatòria i gratuïta a l'Administració el 15% de l'aprofitament urbanístic (art. 44 i 45 TRLUC).

**5) En sòl no urbanitzable**, els propietaris tenen el dret d'ús, gaudi i disposició de les seves propietats d'acord amb la naturalesa rústica dels terrenys, estant obligats a fer una utilització racional dels recursos naturals i a respectar la regulació sectorial, el planejament urbanístic i la legislació aplicable en aquest tipus de sòl (art. 47 TRLUC).

D'acord amb l'anterior, com a excepció de la regla general, s'accepten una sèrie d'actuacions en aquests tipus de sòl, com són: a) Actuacions específiques d'interès públic com ara activitats esportives, culturals, d'educació, equipaments i serveis comunitaris vinculats al foment del medi rural, instal·lacions, infraestructura hidràulica, energia elèctrica, etc. que s'hagin d'emplaçar en el medi rural; b) Noves activitats i construccions destinades a l'explotació de recursos naturals, obertura o recuperació de camins, estacions de subministrament de carburants, construccions auxiliars destinades a l'activitat de turisme rural; c) Reconstrucció i rehabilitació de masies i cases rurals; d) Noves construccions pròpies d'una activitat agrícola, ramadera o, en general, rústica; e) L'establiment o l'ampliació d'activitats ramaderes.

Tenint en compte el caràcter excepcional d'aquestes activitats i construccions, el procediment per a la seva autorització és certament complex i, en termes generals, requereix una justificació específica, sotmetre el projecte en qüestió a informació pública i l'aprovació no solament per part de l'ens municipal, sinó també per la Generalitat de Catalunya per mitjà de les comissions territorials d'urbanisme (art. 48 i 49 TRLUC).



## 4. La intervenció en l'edificació i l'ús del sòl

L'edificació és l'última fase del procés urbà, ja que amb aquesta es concreta i materialitza la idea de ciutat que té el pla. Així, una vegada finalitzades les actuacions d'urbanització (pavimentació dels carrers, realització del clavegueram, col·locació de l'enllumenat) es produeix l'edificació. Aquesta activitat, sense perjudici d'aquells supòsits en què la iniciativa edificatòria és exercida per una administració (construcció d'hospitals públics, edificis governamentals, habitatges de protecció oficial), és una activitat fonamentalment privada. L'anterior no exclou que l'Administració també intervingui en aquesta activitat, fonamentalment en dos moments: abans de l'edificació, per a controlar que aquesta es desenvolupa correctament; i, una vegada realitzada l'edificació, efectuant un control respecte de la seva conservació correcta.

### 4.1. La intervenció administrativa prèvia l'edificació

Tradicionalment, qualsevol activitat que impliqués un ús artificial del sòl quedava sotmesa a un control previ de l'Administració, amb la finalitat de comprovar l'adequació de les normes d'aquesta activitat que, en cada cas, resultessin d'aplicació.

Aquest plantejament, com tots els àmbits de l'actuació administrativa, va patir l'impacte de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis del mercat interior i de la seva normativa de transposició, que té com un dels seus pilars fonamentals la substitució de l'autorització o control previ de l'Administració per un sistema menys restrictiu de comunicació prèvia o declaració responsable en aquells supòsits en què no concorrin raons imperioses d'interès general vinculades, per exemple, la protecció de la salut o la seguretat pública.

Tenint en compte aquestes regles, el TRLUC distingeix tres supòsits:

**1) Actes subjectes a llicència (art. 187 TRLUC):** S'inclouen en aquesta categoria aquells actes en què, com dèiem, concorre alguna causa d'interès general que justifica el control previ de l'Administració, com és el cas dels edificis de nova planta o la intervenció en edificis ja existents que requereixen un projecte tècnic, el canvi dels edificis a un ús residencial (passar, per exemple, d'un ús comercial a residencial), la constitució o modificació d'un règim de propietat horitzontal, la instal·lació de cases prefabricades o la intervenció en béns sotmesos a un règim de protecció patrimonial cultural o urbanístic, entre d'altres.

En relació amb les llicències que permeten realitzar aquestes actuacions, s'ha de tenir en compte que aquestes són reglades (art. 188 TRLUC), la qual cosa implica que s'han d'atorgar d'acord amb allò previst per la Llei, el pla i les or-

denances municipals i que, si es compleixen els requisits, l'Administració l'ha d'atorgar, sense disposar de cap marge de discrecionalitat o apreciació subjectiva; i tenen caràcter real, ja que el seu objecte recau sobre el bé, sense tenir en compte les condicions personals del sol·licitant, fet que, a la vegada, permet transmetre la llicència quan es transmet l'immoble sobre el qual recau.

Pel que fa al procediment per al seu atorgament (art. 188 TRLUC), aquest s'inicia a instància de la persona interessada (normalment el propietari), que ha de presentar davant l'Ajuntament una sol·licitud en què es precisi l'objecte i condicions de l'obra, la qual haurà d'anar acompanyada del projecte tècnic corresponent. Si s'observen deficiències, l'Administració ha de requerir a l'interessat que en un termini de 10 dies les esmeni, advertint-lo que, si no ho fa, se'l tindrà per desistir de la seva petició, procedint al seu arxiu. En la tramitació de l'expedient ha de constar un informe tècnic i un informe jurídic que valorin, respectivament, la viabilitat tècnica de l'obra projectada i la seva adequació a la normativa urbanística aplicable i, en el cas que aquests dos informes siguin contradictoris, serà preceptiu l'informe del Secretari de l'Ajuntament. El procediment finalitza amb la resolució del president de la Corporació (l'Alcalde), que atorgarà o denegarà la llicència. En el cas que la resolució no es dicti dins del termini màxim previst per a resoldre i notificar (un mes per a les obres menors i dos mesos per a les obres majors), es produirà el silenci administratiu que, en matèria urbanística, té un caràcter positiu. No obstant això, el sentit positiu del silenci no permet que s'adquireixin facultats contràries a la legislació urbanística i, en concret, a allò previst pel pla.

A més dels tràmits previstos en l'article 188 del TRLUC, s'ha de tenir en compte que, quan la llicència sol·licitada sigui per a efectuar alguna de les actuacions excepcionals en sòl no urbanitzable a què es refereix l'article 47 del TRLUC, també serà necessari complir amb allò previst en l'article 48 del TRLUC.

Finalment, hem d'indicar que, un cop atorgada la llicència, aquesta conté un termini per a començar les obres i un termini per a la seva finalització, els quals poden ser objecte de pròrroga. Tanmateix, una vegada esgotat el termini previst i, en el seu cas, les pròrrogues, si la llicència caduca és necessari sol·licitar-la novament (art. 189 TRLUC).

**2) Actes subjectes a comunicació prèvia (art. 187 bis TRLUC):** Es tracta d'actuacions que no tenen tanta incidència en la salut o la seguretat de les persones, com són: les construccions i instal·lacions de nova planta o les obres d'ampliació, reforma, modificació i rehabilitació que no requereixin un projecte tècnic; el canvi d'ús dels edificis i les instal·lacions a usos diferents del residencial (atès que per a l'ús residencial és necessari, com hem vist, sol·licitar una llicència); o la construcció i instal·lació de murs i tanques.

En aquest cas, no hi ha una intervenció administrativa *ex ante*, tal com succeïa amb la llicència, que comprovi l'adequació de l'actuació a la legalitat que vol efectuar el particular. Simplement, hi ha una comunicació a l'Administració

de l'obra o actuació que es durà a terme i, des del mateix moment en què es registra i sense cap altre tràmit per part de l'Administració, ja es pot iniciar l'activitat. La intervenció de l'Administració es trasllada, per tant, a un moment posterior, a l'exercici de les seves potestats d'inspecció i control. Si, mentre s'està realitzant l'actuació comunicada o, fins i tot, una vegada aquesta ja ha finalitzat, l'Administració detecta que no es compleixen els requisits per a dur a terme l'obra o que les dades comunicades pel particular eren incorrectes, a més de la possible infracció que això pugui constituir, també es pot exigir al particular la restitució de la realitat física alterada.

**3) Actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència o comunicació prèvia (art. 187 ter TRLUC):** Són actuacions excloses de qualsevol règim d'intervenció, sia perquè l'Administració ja les ha previst (obres d'urbanització incloses en plans, projectes d'urbanització o actes i obres que s'han de realitzar perquè així ho ha ordenat l'Administració si no requereixen un projecte tècnic) o perquè es consideren actuacions pròpies de l'exercici normal del dret de propietat en sòl no urbanitzable i urbanitzable delimitat (moviments de terra, explanacions de terrenys o la tala d'arbres efectuada a l'empara d'un instrument d'ordenació forestal o amb la intervenció de l'Administració competent en matèria de medi ambient). Així mateix, tampoc no estan sotmeses a llicència ni comunicació prèvia les obres públiques d'interès general realitzades per les administracions públiques (art. 190 TRLUC).

#### **4.2. Deures legals d'ús, conservació i rehabilitació i ordres d'execució**

El dret urbanístic no solament es preocupa de la construcció de nous edificis, sinó també de la conservació dels ja existents, contenint previsions referides a la rehabilitació del patrimoni urbà, la conservació dels terrenys i les instal·lacions per a evitar la seva degradació. En aquest sentit, s'imposa als propietaris de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions un deure ampli de complir amb els deures d'ús, conservació i rehabilitació que els imposa la normativa general i sectorial que resulti d'aplicació (art. 197.1 TRLUC).

Aquest deure de conservació, reconegut de manera genèrica, es concreta gràcies a les ordres d'execució (art. 197.3 TRLUC), mitjançant les quals els ajuntaments ordenen d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada l'execució de les obres necessàries per a mantenir els terrenys, els edificis i les instal·lacions en condicions adequades de seguretat i, en el seu cas, d'habitabilitat, però també d'ornat. En relació amb aquestes ordres d'execució, s'imposa el principi de proporcionalitat i la seva adopció és precedida d'un procediment de caràcter contradictori, en què es donarà audiència a les persones afectades.

Les ordres d'execució dictades per l'Administració han de ser suficientment concretes perquè el seu destinatari sàpiga les actuacions de conservació o rehabilitació que ha de dur a terme i el termini que té per a executar-les volun-

tàriament. Transcorregut aquest termini, l'Administració pot adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa que preveu la legislació de procediment administratiu comú de les administracions públiques (art. 100 LPACAP) i, en concret, l'execució subsidiària a càrrec de la persona obligada o la imposició de multes coercitives, que pot reiterar fins que es compleixi l'obligació de conservació (art. 197.4 TRLUC).

Cal tenir en compte que l'obligació de conservació dels propietaris cessen quan es produeix la declaració d'estat ruïnós d'una construcció (art. 198 TRLUC), declaració que efectua l'Ajuntament d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada, en què acorda l'enderrocament de les obres i impedeix definitivament els usos a què podien donar lloc.

Es declara l'estat ruïnós d'una construcció o d'una part de la construcció en els supòsits següents:

- Si els danys comporten la necessitat d'una veritable reconstrucció de l'edifici perquè no són reparables tècnicament pels mitjans normals (ruïna tècnica).
- Si el cost de les obres de reparació necessàries per a complir les condicions mínimes d'habitabilitat, en el cas d'habitatges o altres de similars per a altres usos, és superior al 50% del cost d'una construcció de nova planta de característiques similars a l'existent, pel que fa a la dimensió i l'ús (ruïna econòmica).
- Si cal executar obres imprescindibles per a l'estabilitat de l'edificació i la seguretat de les persones, no autoritzables en virtut de l'ordenament urbanístic en vigor.

## 5. La protecció de la legalitat urbanística

El Títol VII del TRLUC (art. 199 a 227) està dedicat a la protecció de la legalitat urbanística, previsions desenvolupades pel Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de protecció de la legalitat urbanística.

Aquesta regulació recull les potestats que té l'Administració en aquells supòsits en què es produeixen accions o omissions que, presumptament, vulneren les determinacions contingudes en el mateix TRLUC, en el planejament urbanístic o en les ordenances urbanístiques municipals, subjectes a sanció de conformitat amb el que estableix aquesta Llei i el reglament que la desplegui, les quals han de donar lloc a les actuacions administratives necessàries per aclarir els fets i, subsegüentment o directament, si no es requereix informació prèvia, a la incoació d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística (art. 199.1 TRLUC).

La potestat de protecció de la legalitat urbanística, dona lloc a la instrucció i la resolució d'un procediment o de més d'un que tenen per objecte, conjuntament o separadament, l'adopció de les mesures següents:

- La restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat.
- La imposició de sancions.
- La determinació dels danys i els perjudicis causats.

La potestat de protecció de la legalitat urbanística, que és d'exercici obligatori (l'Administració no pot decidir no posar-la en marxa quan detecta una actuació contrària a l'ordenament jurídic urbanístic) correspon, com a regla general, als municipis. No obstant l'anterior, per a les presumptes infraccions greus i molt greus, el TRLUC també reconeix la competència de la Generalitat de Catalunya, però la competència municipal té caràcter preferent. En aquest sentit, l'Administració autonòmica només actuarà en aquells supòsits en què detecti una infracció i, una vegada comunicada a l'Ajuntament, aquest no incoï un procediment en el termini d'un mes. També reconeix la possibilitat que la Generalitat actuï directament, sense requeriment previ, en relació amb les infraccions molt greus en sòl no urbanitzable o en terrenys destinats a sistemes urbanístics generals.

En qualsevol cas, en l'exercici d'aquestes potestats l'Administració disposa d'uns amplis poders d'inspecció (art. 201 TRLUC), que li permeten el requeriment de documentació o l'entrada en recintes no oberts al públic que no

tinguin la consideració de domicili; també essent possible adoptar aquelles mesures cautelars necessàries per a garantir l'eficàcia de la resolució final (art. 203 TRLUC).

En el cas que el recinte tingui la consideració de domicili, és necessari el consentiment del titular o, en el seu defecte, una autorització judicial.

Quant a les actuacions que poden donar lloc al fet que es posin en marxa les potestats de protecció de la legalitat urbanística, es poden distingir dos supòsits:

**1) Les actuacions dutes a terme sense el títol administratiu habilitant**, això és, sense llicència o comunicació prèvia. També s'equiparen a aquesta situació les actuacions en què, existint una llicència o una comunicació prèvia, les actuacions realitzades no s'ajustin al contingut previst a les mateixes o aquelles en què hi ha una comunicació prèvia i era necessària una llicència.

**2) Actuacions que s'han dut a terme a l'empara d'una llicència mal atorgada**, això és, no ajustada a l'ordenament jurídic (per exemple, s'ha atorgat una llicència per a la construcció d'un edifici de tres plantes quan el planejament només permetia construir-ne dues).

Tal com senyala Trayter, la diferència es essencial, ja que, mentre que en el primer cas només hi ha una intervenció del particular, en el segon supòsit, en la creació de la situació contrària a l'ordenament jurídic urbanístic, també hi ha participat l'Administració. És per això que, en aquests casos, amb caràcter previ a la posada en marxa de les potestats de protecció de la legalitat urbanística, fa falta anul·lar l'acte administratiu que autoritzava l'actuació il·legal, seguint el procediment de revisió d'ofici d'actes nuls (art. 106 LPACAP), quan es tracti d'una llicència nul·la de ple dret o d'una declaració de lesivitat (art. 103 LPACAP), si l'acte no és nul, sinó anul·lable.

Cal recordar que el procediment de revisió d'ofici d'actes nuls està reservat per a aquells actes administratius en què concorre alguna de les causes de nul·litat de ple dret previstes per l'ordenament jurídic. En l'àmbit urbanístic, a més de les causes de nul·litat generals que preveu l'article 47 de l'LPACAP (actes que lesionen els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional; dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori; de contingut impossible; constitutius d'infracció penal o dictats com a conseqüència d'aquesta; dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats; i actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per a adquirir-los), s'han d'afegir els supòsits específics de nul·litat que preveu la normativa urbanística, com són els actes d'intervenció contraris a l'ordenació de zones verdes o espais lliures previstos en la normativa urbanística (art. 55 TRLSRU i art. 210 TRLUC).

En aquests supòsits, el procediment per a declarar la nul·litat de la llicència, requerirà seguir tots els tràmits prevists per l'LPAC. En concret, el procediment pot ser iniciat d'ofici o a instància de part, en la instrucció és necessària l'emissió d'un informe jurídic sobre la concurrència, o no, de la causa de nul·litat invocada, un tràmit d'audiència als interessats i que l'òrgan instructor elabori una proposta de resolució que es remetrà a

la Comissió Jurídica Assessora, òrgan consultiu de la Generalitat, per tal que emeti un dictamen de caràcter preceptiu i vinculant.

En qualsevol cas, s'ha de tenir present que quan es produeix una acció o omisió que vulnera la legalitat urbanística, les conseqüències són molt diferents quan l'actuació il·legal és legalitzable (s'ha fet una actuació sense títol habilitant, però és susceptible que es doni una llicència) que quan l'actuació il·legal és il·legalitzable (s'ha edificat en un terreny que té la consideració de no urbanitzable). En el primer supòsit, el vici d'il·legalitat es pot esmenar, mentre que en el darrer, les conseqüències són molt més greus i, a més de la imposició de la sanció que correspongui, s'haurà de procedir a la restauració de la realitat física alterada.

Pel que fa al règim sancionador, s'ha de distingir entre:

- **Infraccions molt greus:** Estan previstes en l'article 213 del TRLUC que, entre d'altres, inclou els actes d'urbanització o edificació en sòl no urbanitzable de protecció especial, tala d'arbres que comportin la desaparició d'espais boscosos, la vulneració, en més d'un 30% en sòl urbà o urbanitzable delimitat, dels paràmetres imperatius permesos pel planejament referits a l'alçada o al volum, entre d'altres qüestions.
- **Infraccions greus:** D'acord amb l'article 214 del TRLUC tenen aquesta consideració els actes d'urbanització o edificació en sòl no urbanitzable que no sigui de protecció especial, la vulneració dels paràmetres edificatoris en sòl urbà o urbanitzable delimitat en més d'un 10% i menys d'un 30%, l'incompliment dels deures de conservació que afecti la seguretat o la tala d'arbres que no comporti la desaparició d'espais boscosos.
- **Infraccions lleus:** Integrades, tal com preveu l'article 215, pels incompliments en sòl urbà i en sòl urbanitzable delimitat dels paràmetres edificatoris en menys d'un 10%, l'incompliment dels deures de conservació que afecti les condicions de salubritat i d'ornat, o els actes il·legals que siguin legalitzables, entre d'altres.

De conformitat amb l'article 219 del TRLUC, la comissió d'infraccions urbanístiques molt greus pot donar lloc a una multa de fins a 1.500.000 euros, per a les infraccions urbanístiques greus la multa prevista és de fins a 150.000 euros, mentre que per a les lleus la multa pot arribar fins als 3.000 euros, essent necessari fer la seva graduació d'acord amb els criteris que preveu l'article 220 del TRLUC. La imposició d'aquestes sancions requerirà la tramitació d'un expedient previ en què es duguin a terme tots els tràmits previstos legalment i es respectin els principis aplicables a l'exercici de la potestat sancionadora (art. 25 a 31 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic).

En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que les infraccions urbanístiques estan subjectes a prescripció, de manera que transcorreguts 6 anys des de la comissió d'una infracció greu, 4 anys en relació amb les infraccions greus i 2

anys pel que fa a les infraccions lleus, l'Administració ja no en podria exigir la responsabilitat. D'aquesta regla se n'exceptuen les infraccions urbanístiques comeses en sòl urbanitzable de protecció especial i en terrenys que el planejament destina al sistema urbanístic d'espais lliures públics o al sistema viari, les quals no prescriuen (art. 227 TRLUC).

Finalment, cal indicar que la imposició d'una sanció és compatible, com ja hem vist, amb l'exigència de l'obligació de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i de la realitat física alterada i de reparar o, en el seu cas, indemnitzar, pels danys i perjudicis derivats de la infracció urbanística. Ambdues accions prescriuen al cap de sis anys (art. 207 TRLUC), podent-nos, per tant, trobar amb el supòsit que, un infracció urbanística lleu o greu hagi prescrit, eximint al responsable de satisfer la sanció, però no de l'obligació de restaurar la realitat física alterada o reparar els danys i perjudicis causats.



## Exercicis d'autoavaluació

1. Les operacions de classificació i qualificació del sòl es realitzen, fonamentalment, per mitjà de:

- a) Les lleis.
- b) Els reglaments dictats en desenvolupament de lleis.
- c) Els plans territorials.
- d) Els plans urbanístics.

2. L'instrument de planejament que tots els municipis han de tenir de manera obligatòria i que té caràcter integral, regulant tots els aspectes possibles de l'ordenació urbanística, són:

- a) Els plans directors urbanístics.
- b) Els plans d'ordenació urbanística municipal.
- c) Els programes d'actuació municipal.
- d) Les normes de planejament urbanístic.

3. L'instrument de planejament referit al sòl urbà i que té com a objectiu completar el teixit urbà o finalitzar operacions de rehabilitació, remodelació urbana, transformació d'usos, reurbanització o completar actuacions d'urbanització pendents, s'identifica amb:

- a) Els plans parcials.
- b) Els plans especials.
- c) Els plans de millora urbana.
- d) Els plans territorials.

4. Els terrenys integrats en el teixit urbà que tenen tots els serveis urbanístics bàsics (xarxa viària, xarxes d'abastiment d'aigua i de sanejament i de subministrament d'energia elèctrica), conformen:

- a) El sòl urbà.
- b) El sòl urbanitzable.
- c) El sòl no urbanitzable.
- d) El sòl corresponent als sistemes urbanístics.

5. L'estatut jurídic dels propietaris del sòl urbanitzable no delimitat, s'equipara al de:

- a) Els propietaris del sòl urbà consolidat.
- b) Els propietaris del sòl urbà no consolidat.
- c) Els propietaris del sòl no urbanitzable.
- d) Els propietaris del sòl urbanitzable delimitat.

6. El canvi d'ús d'un edifici d'oficines a un ús residencial, requereix:

- a) Llicència.
- b) Comunicació prèvia.
- c) Concessió.
- d) No requereix cap títol.

7. Les infraccions urbanístiques comeses en sòl urbanitzable de protecció especial:

- a) Prescriuen al cap de 6 anys.
- b) Prescriuen al cap de 4 anys.
- c) Prescriuen al cap de 2 anys.
- d) No prescriuen mai.

8. A l'hora d'efectuar la planificació, el planificador disposa d'un marge absolut de llibertat?

9. Quina és la diferència entre la situació de fora d'ordenació i la situació de volum disconforme?

## Solucionari

### Exercicis d'autoavaluació

1. d

2. b

3. c

4. a

5. c

6. a

7. d

8. No. A més dels límits que deriven de les pròpies matèries que pot regular cada pla i del principi de jerarquia normativa que impera entre els diferents instruments de planejament, que impedeix que un pla de rang inferior contravingui les previsions d'un pla de rang superior, també s'han de respectar les disposicions legals que resultin directament aplicables (per exemple, previsions contingudes en la legislació de domini públic que limiten l'ús o edificació del sòl), i també els estàndards urbanístics, que actuen com a mínim comú denominador de tots els instruments de planejament.

9. Ambdues situacions deriven de l'existència d'unes construccions que no s'adeqüen a les previsions d'un instrument de planejament aprovat amb posterioritat. No obstant això, la situació de fora d'ordenació es refereix a aquelles construccions, instal·lacions i usos que estan subjectes a expropiació, cessió obligatòria i gratuïta o enderrocament, i respecte de les quals no es poden autoritzar obres de consolidació ni d'augment de volum, llevat de les reparacions que exigeixin la salut pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les construccions i instal·lacions. La situació de volum disconforme, en canvi, s'aplica a les construccions i instal·lacions que tenen un volum d'edificació disconforme amb els paràmetres del nou planejament, la qual cosa comporta un règim molt més flexible, que permet autoritzar obres de consolidació, rehabilitació i canvis d'ús.

## Glossari

**CE:** Constitució.

**EAC:** Estatut d'autonomia de Catalunya.

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

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

**TRLSRU:** Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana.

**STS:** Sentència del Tribunal Suprem.

**POUM:** Pla d'ordenació urbanística municipal.

## **Bibliografia**

**Baño Leon, J. M.** (2009). *Derecho Urbanístico Común*, Madrid: Ed. Iustel.

**Fernández Rodríguez, T. R.** (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*, (23a. ed.). Madrid: Civitas.

**Gifreu Font, J.** (2012). *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Marcial Pons.

**López Ramón, F.** (2009). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.

**Trayter Jiménez, J. M.** (2016). *Derecho Urbanístico de Cataluña*, (6a. ed.). Barcelona: Atelier.