

Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra

Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra

Enric Casadevall Pallé - Joan Casajuana Garrigós

Andorra la Vella, febrer del 2014

INTRODUCCIÓ AL DRET DE L'URBANISME D'ANDORRA

Primera edició: febrer 2015

Dipòsit legal: AND.31-2015

ISBN: 978-99920-60-93-3

Disseny i compaginació: Pixel Concepte Gràfic

Baixada del Molí, 3, bloc d 2n 2a. AD 500 Andorra la Vella

Correcció: Montserrat Badia Gomis

Impressió: Impremta Envalira

Bonavista, 25, pb, local 1, ed. Sol i Neu. AD500 Andorra la Vella

Autors: Enric Casadevall Pallé i Joan Casajuana Garrigós

© d'aquesta edició: Fundació Privada Crèdit Andorrà / Universitat d'Andorra

No es permet la reproducció total o parcial d'aquesta obra, ni la seva incorporació a un sistema informàtic, ni la seva transmissió o altra explotació en qualsevol forma o per qualsevol mitjà sigui aquest electrònic, mecànic, per fotocòpia, per enregistrament o altres mètodes, sense el permís previ i per escrit dels titulars del © d'aquesta edició. La realització dels actes prohibits esmentats podria fins i tot ser constitutiva de delictes contra la propietat intel·lectual.

Índex

	Pàg.
Drets humans i urbanisme.	
Pròleg a càrrec de Pere Pastor Vilanova, magistrat.....	19
Títol primer.	
Nocions d'urbanisme i de dret de l'urbanisme.	
Part general.....	29
 Secció 1. Definicions	
A. Urbanisme.....	29
B. Professionals implicats en l'urbanisme.....	34
C. Dret de l'urbanisme	41
D. Mètodes i eines de l'urbanisme	45
 Secció 2. Urbanisme i dret de l'urbanisme anterior i posterior a la Constitució 1993. Antecedents fins a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme	
A. Primeries.....	50
B. Primeres regulacions.....	54
C. Inicis de normalització normativa	58
D. La jurisprudència anterior a la Constitució.....	60
E. La jurisprudència posterior a la Constitució.....	64

Títol segon.

La Llei general d'ordenació del territori i urbanisme

Capítol preliminar.

La LGOTU: esperit i exposició de motius

A. Introducció	75
B. Consideracions generals sobre l'exposició de motius i l'estructura normativa de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme	78

Capítol primer.

Disposicions generals de la LGOTU

Secció 1. Definicions axiomàtiques inicials

A. Objecte. Definició d'ordenació del territori. Abast de l'activitat d'ordenació	84
B. Facultats de l'activitat d'ordenació.....	85

Secció 2. Principis generals

A. Principi d'obligatorietat	87
B. Principi de no-indemnització	89
C. Principi de publicitat, dret d'informació urbanística i de participació ciutadana.....	93
D. Principi derivat de l'article 31 de la Constitució.....	97
E. Principi de repartiment equitatiu de càrregues i beneficis.....	98
F. Principis competencials de les administracions implicades	100
G. Principi de la iniciativa de l'activitat urbanística	112
H. Principi inherent al contingut urbanístic de la propietat	114
I. Garantia urbanística	115
J. Principis i obligacions en l'alienació de terrenys	118

	Pàg.
Capítol segon.	
Règim del sòl	

Secció 1. Edificabilitat, aprofitament i cessió obligatòria i gratuïta	
A. Edificabilitat global de la planificació	121
B. Aprofitament urbanístic	132
C. Cessió obligatòria i gratuïta.....	133
Secció 2: Classificació del sòl.....	
A. Introducció	145
B. Sòl urbà	146
C. Sòl urbanitzable	154
D. Sòl no urbanitzable.....	159

Capítol tercer.

Instruments d'ordenació del Govern

Secció única: Descripció	
A. Directrius d'ordenació.....	165
B. Reglament urbanístic. Reglament d'urbanització.	
Reglament de construcció	171
C. Projectes d'interès nacional i plans sectorials.....	172

Capítol quart.

Els instruments d'ordenació dels comuns

Secció 1. Introducció	
A. Instruments d'ordenació dels comuns	177
B. Preeminència dels projectes d'interès nacional	
i dels plans sectorials sobre els POUP.....	178

	Pàg.
Secció 2. El Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP). Objectius	
A. Contingut del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP).....	180
B. Objectius del POUP.....	181
Secció 3. Classificació i qualificació del sòl	
A. Distinció entre classificació i qualificació del sòl.....	192
B. Classificació del sòl.....	194
C. Sectors	203
D. Qualificació o creació de zones.....	206
D.1. Sistemes d'ordenació.....	208
D.2. Usos.....	212
Secció 4. Estudi de l'edificabilitat global parroquial.	
Distribució de l'edificabilitat. Aprofitament urbanístic unitari	
A. Estudi de l'edificabilitat global de la parròquia	215
B. Distribució de l'edificabilitat.....	215
C. Aprofitament urbanístic unitari de cada unitat d'actuació.....	218
Secció 5. Sistemes de comunicació. Equipaments i serveis públics	
A. Sistemes de comunicació	220
B. Equipaments i serveis públics	224
Secció 6. Zones de protecció. Protecció del patrimoni cultural.	
Protecció mediambiental. Captació d'aigües i aigües residuals.	
A. Zones de protecció	229
B. Protecció del patrimoni cultural	229
C. Protecció mediambiental	231
D. Situació i previsions de captació i distribució d'aigua potable i tractament de depuració d'aigües residuals	232
Secció 7. Renovacions i rehabilitacions del sòl urbà.	
Edificis fora d'ordenació	
A. Renovacions i rehabilitacions necessàries en sòl urbà	234
B. Descripció dels edificis fora d'ordenació.....	235

	Pàg.
Secció 8. Revisió i documentació del POUP	
A. Previsió de revisió del POUP	236
B. Documents del POUP	236
Secció 9. Plans parcials i especials	238
Secció 10. Ordinacions reguladores de la normativa subsidiària i de la re- habilitació. Ordinacions dels programes de reforma interior i de protecció i sanejament	
A. Introducció	241
B. Normes urbanístiques del POUP i ordinacions reguladores de la normativa subsidiària	241
C. Altres ordinacions complementàries del POUP.....	243
C.1. Ordinacions de rehabilitació d'edificis.....	244
C.2. Ordinacions reguladores dels programes de reforma interior	245
C.3. Ordinacions reguladores dels programes de protecció	246
C.4. Ordinacions reguladores dels programes de sanejament.....	247
Secció 11. Altres instruments dels comuns: programes, polígons d'actuació i plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis col·lectius	
A. Introducció	248
B. Programes de rehabilitació d'edificis, de reforma, de protecció i de sanejament	250
C. Polígons d'actuació	251
D. Plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis col·lectius..	253
Secció 12. Convenis urbanístics	259
Secció 13. Aprovació, revisió i modificació del POUP	
A. Aprovació del POUP. Introducció.....	260
B. Inici de la redacció	260
C. Posada a informació pública.....	263
D. Aprovació provisional.....	264
E. Sol·licituds de llicències anteriors a les suspensions de llicències	266
F. Aprovació prèvia	268

	Pàg.
G. Aprovació definitiva.....	268
H. Revisió del POUP	270
I. Modificació del POUP	271
J. Ajustaments i rectificacions del POUP	271
K. Noves suspensions de llicències	272

Capítol cinquè.

Actuació urbanística i posada en execució de la planificació

Secció 1. Definició del planejament derivat. Regles comunes...	274
--	-----

Secció 2. Els plans parcials. Introducció

A. Concepte.....	276
B. Iniciativa i força d'obligar	277
C. Objecte i determinacions del Pla parcial.....	280

Secció 3. Contingut dels plans parcials

A. Memòria justificativa.....	281
B. Estudis necessaris	283
C. Plànols d'informació	284
D. Plànols d'ordenació i de projecte	284
E. Normes urbanístiques del Pla parcial	285
F. Fitxes que defineixen densitat, usos, ocupació i aprofitament, i normes de construcció aplicables.....	286
G. Conveni d'urbanització	286
H. Bases d'actuació	290
I. Associació de promoció urbanística	295
J. Estudi econòmic i financer	297
K. Programació de l'execució	298

Secció 4. Tramitació, aprovació, elevació a escriptura pública i publicació dels plans parcials

A. Tramitació	299
B. Aprovació.....	299

Índex

	Pàg.
C. Publicació.....	301
D. Elevació a escriptura pública	301
 Secció 5. Reparcel·lació i valoracions	
A. Reparcel·lació.....	302
B. Valoracions	304
 Secció 6. Els plans especials	
A. Definició	307
B. Objecte, determinacions, aprovació i executorietat dels plans especials	309
 Secció 7. Execució dels plans parcials i dels plans especials	
A. Execució dels plans parcials	311
B. Execució dels plans especials.....	312
 Secció 8. Execució de sistemes o d'infraestructures abans de l'aprovació d'un Pla parcial o especial	
A. Expropiació.....	313
B. Cessió anticipada o a compte.....	313
 Capítol sisè.	
Ús, conservació i estat de ruïna. Règim de fora d'ordenació.	
Llicències. Protecció de la legalitat urbanística. Procediment	
contenciós. Comissió Tècnica d'Urbanisme	

Secció 1. Règim de fora d'ordenació. Deures d'ús i conservació.	
Estat de ruïna	
A. Règim de fora d'ordenació	315
B. Deures d'ús i conservació. Estat de ruïna	318
 Secció 2. Llicències	
A. Definició	320
B. Jerarquia normativa	321

	Pàg.
C. Règim general d'atorgament de llicències.....	321
D. Terminis d'execució de les obres subjectes a llicència. Caducitat.....	323
E. Actuacions subjectes a llicència	325
F. Procediment simplificat d'obtenció de llicències	326
G. Procediment sumaríssim d'obtenció de llicències	329
H. Llicències d'obra per a usos provisionals i temporals	329
I. Especial referència a la llicència de parcel·lació	329
J. Especial referència a la llicència simultània d'edificació i urbanització	331
K. Llicència d'ús d'edificació, cèdula d'habitabilitat i certificat d'habitabilitat	332
L. Aprovació tàcita per silenci administratiu.....	332
M. Denegació tàcita per silenci administratiu.....	334
N. Nul·litat de llicències	335
 Secció 3. Protecció de la legalitat urbanística	
A. Competència d'inspecció urbanística i potestat sancionadora	339
B. Diferència entre restabliment de la legalitat i potestat sancionadora	339
C. Infracció urbanística	341
D. Restabliment de la legalitat	343
E. Procediment per a la resolució d' infraccions i imposició de sancions	347
F. Persones responsables de les infraccions	348
G. Sancions i criteris de graduació	349
H. Prescripció de les infraccions.....	350
I. Especial referència a la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans en un cas contra Andorra	351
 Secció 4. Procediment contenciós	353
 Secció 5. Comissió Tècnica d'Urbanisme	
A. Composició.....	356
B. Funcions	357
C. Funcionament	359

Títol tercer.

Altres elements de l'urbanisme

Capítol primer.

Unitats d'actuació discontinúes i transferències d'edificabilitat

A. Unitat d'actuació discontinua.....	360
B. Transferència d'edificabilitat.....	362
C. Discussió.....	363

Capítol segon.

El Pas de la Casa

Secció 1. Antecedents

A. Introducció	364
B. De l'arrendament de sitals als censos emfitèutics.....	368
C. El contracte de cens emfitèutic	370

Secció 2. Cens emfitèutic i urbanisme actualment

A. La qüestió de la parcel·lació cúbica.....	373
B. El Pas de la Casa i el POUP d'Encamp.....	376
C. Qüestions pendents	378
D. El Pas de la Casa i el futur	380

Capítol tercer.

Cadastre i sistemes d'informació geogràfica

Secció 1. Cadastre

A. Definició i antecedents.....	383
B. Cap a la Llei del cadastre.....	385
C. La Llei del cadastre	387
D. Ordinacions parroquials de regulació del cadastre.....	392

	Pàg.
Secció 2. Base nacional de béns immobles i sistemes d'informació geogràfica	
A. Base de dades de la riquesa immobiliària nacional	395
B. Sistema d'informació geogràfica.....	398
Algunes conclusions dels autors.....	400
Bibliografia	402
Sentències citades	406
Índex analític	418

Drets humans i urbanisme

Quan els autors d'aquesta obra m'encomanen la redacció del pròleg, accepto de seguida. No havia llegit encara el document però intuïa que aquest llibre manual valia la pena atesa la personalitat i l'experiència dilatada dels juristes redactors, ben coneguts dels tribunals andorrans. Poques setmanes després, rebia el document original i comprovava concretament la qualitat de la feina. Impressiona el volum del treball realitzat, però encara més la claredat del planell emprat, indispensable en unes matèries tan tècniques i àrdues com són l'urbanisme i la construcció. Marca també l'esperit del jurista curiós, l'exhaustivitat i la generositat de la tasca intel·lectual dels redactors, que no han estalviat esforços a l'hora d'il·lustrar els conceptes jurídics amb paraules entenedores i amb una selecció molt curosa de la jurisprudència aplicada. En definitiva, es tracta d'una obra que ha de constituir, segons el meu criteri, una referència durant anys al país i que advocats, arquitectes, jutges i altres pràctics del dret de l'urbanisme no haurien d'ignorar. Que aquesta breu introducció sigui l'excusa per consultar els punts foscos que ens interessin i que, amb talent i molta pedagogia, expliquen i desenvolupen els autors.

Efectuades aquestes premisses i agraint l'oportunitat que se'm dóna, m'agradaria tractar, com a complement del contingut del llibre, un tema que no interessa gaire, fins a l'actualitat, a la comunitat dels juristes, com són els vincles estrets que uneixen els drets humans i l'urbanisme.

En efecte, quan pensem en els drets humans, ens vénen al cap immediatament els drets que desenvolupen, amb més o menys detalls, distints instruments far, com ara la Constitució, el Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals, la Declaració universal dels drets humans o el Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics i els protocols respectius. Encara que aquestes normes no reconeixen expressament cap dret subjectiu a un urbanisme de qualitat, hi ha drets indirectes que hi contribueixen eficaçment.

El sòl és un bé limitat, encara més en un país tan exigü com el nostre, molt marcat per l'orografia complicada. I l'urbanisme és molt més que la senzilla ordenació de la ciutat en sentit ampli: és un concepte transversal de tot el que es refereix a la relació de l'home amb el medi on es desenvolupa, des d'un punt de vista social i econòmic, i també des de l'òptica del benestar dels ciutadans.

L'explosiva urbanització del país que hem heretat, sense plans preestablerts abans del desplegament de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme del 29 de desembre de 2000, té clares incidències en la qualitat de vida de les persones. La transformació de l'espai rural andorrà en el decurs de la segona meitat del segle passat va conduir a un urbanisme desordenat, poc coherent i costós en matèria de participació dels equipaments i els serveis públics. Curiosament, la cons-

trucció havia estat tradicionalment regida a Andorra per normes de dret públic molt superades, com ara les Ordinacions catalanes d'en Sanctacília, i sobretot pel dret privat, mitjançant les limitacions que imposava el venedor en els contractes privats de compravenda. És ben coneguda també la dèria que existia anys enrere i que volia que cada parròquia tingués el seu poliesportiu, les seves escoles, la seva biblioteca pública.

Es tracta d'aspiracions legítimes però que, en termes de repartició dels recursos públics, són difícils d'assumir, com es constata actualment. Urbanització a voltes desmesurada, sense comptar amb l'impacte sobre el medi ambient –especialment en els recursos naturals–, ni en la suficiència dels serveis públics per donar cobertura satisfactòria a les necessitats de les persones, en termes de seguretat ciutadana, d'atenció sanitària o de prestacions socials de tot tipus.

Aquests problemes, que òbviament transcendeixen el Principat, han conduït internacionalment a la reclamació o reivindicació d'un dret subjectiu a l'habitatge, a la ciutat, a una mobilitat eficient i segura, a la protecció del patrimoni cultural, a la sostenibilitat del model econòmic i al benestar físic i psíquic de les persones. El desenvolupament dels drets humans ha anat paral·lel a l'extensió jurídica del dret al medi ambient. Tot i que la Carta de les Nacions Unides sobre els drets humans (1948) no proclama expressament el dret al medi ambient, aquest reconeixement sí que apareix en els desenvolupaments sectorials del Conveni, com és el cas del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (1966). Andorra ha incorporat els principis de la Carta de 1948 al seu ordenament jurídic, amb l'aprovació l'any 1989 de la Llei sobre els drets de la persona, i posteriorment amb la incorporació a l'article 5 de la Constitució, del re-

coneixement i la plena vigència de la Declaració universal dels drets humans al Principat. Amb aquesta incorporació al dret intern, es va fer un pas endavant en relació amb el grau de preservació i de garantia de determinats drets, com els relacionats amb el medi ambient. Això no obstant, es constata que no existeix constitucionalment una referència expressa a un dret al medi ambient com ara l'article 66 de la Constitució portuguesa o l'article 45 de la Constitució espanyola, on es proclama obertament el dret a gaudir d'un medi ambient adequat. La Constitució andorrana opta per un sistema de garanties que obliga els poders públics a conservar el medi, però sense reconèixer un dret explícit en favor dels ciutadans a gaudir d'un medi ambient adequat. Així, d'acord amb l'article 31 de la Constitució:

“És funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones”.

Amb aquesta fórmula s'instauren de forma directa obligacions per a l'Estat i només de forma indirecta garanties per a la ciutadania. Atenent al fet que la Constitució és adoptada l'any 1993, amb posterioritat, doncs, a la cèlebre Cimera de Rio de 1992, on es predicava decididament el dret a un medi ambient digne, la solució adoptada a l'article 31 apareix tímida davant la intensitat amb què es tendeix actualment a reclamar el reconeixement del dret al medi ambient.

La previsió indirecta del dret al medi ambient que configura la Constitució no és única, ja que es retroba també en altres drets incorporats dins la noció jurídica de medi ambient, com per exemple el dret

a la protecció de la salut de l'article 30, o el dret a la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric, cultural i artístic d'Andorra de l'article 34, el qual encaixa amb la part del medi ambient que compon l'herència cultural.

El mateix succeeix amb el dret a gaudir d'un habitatge digne,¹ en què l'execució de la prestació es deixa en mans dels poders públics.

Ambdós drets (medi ambient i habitatge digne) no formen part del nucli dur dels drets fonamentals que són d'aplicació immediata i mereixen la protecció més alta dels tribunals.

Això no obstant, existeixen altres vies per exigir de l'Estat la materialització d'aquests drets. L'article 8 del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals en constitueix una font privilegiada. En efecte, hi figura el dret de les persones al respecte de la seva vida privada i familiar.² La jurisprudència del Tribunal Europeu ha donat plena eficàcia a aquell postulat. Són ben conegudes les sentències *López Ostra c. Espanya*, del 9 de desembre de 1994, i *Moreno Gómez c. Espanya*, del 16 de novembre del 2004, que van declarar la violació del Conveni, atès que l'Estat demandat no va adoptar les mesures necessàries per posar remei a les greus incomoditats que generava una estació depuradora situada a proximitat del domicili de la Sra. López Ostra, o per la passivitat d'un ajuntament a l'hora de combatre els sorolls ocasionats per locals nocturns situats prop de l'habitatge de la Sra. Moreno Gómez.

¹ Article 33: "Els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne."

² L'article 14 de la Constitució hauria de donar una protecció similar: "Es garanteix el dret a la intimitat [...]".

En l'assumpte *Guerra i altres c. Itàlia*, del 9 de desembre de 1994, l'Estat va ser condemnat per raó de la manca de lliurament d'informació en relació amb els riscos sobre la salut pública als veïns d'una indústria de fertilitzants agrícoles. Es va censurar també l'absència de comunicació de les mesures de seguretat que calia adoptar en cas d'accident industrial. El cas *Fadeyeva c. Rússia*, del 9 de juny del 2005, condueix a una nova condemna, pel fet que l'Estat no havia trobat cap solució efectiva per real·lotjar una persona que havia residit, durant molts anys, a prop d'una indústria siderúrgica altament contaminant. El mateix va succeir en l'assumpte *Giacomelli c. Itàlia*, del 2 de novembre del 2006, per raó de la passivitat de l'Estat, malgrat ser sabedor de la pol·lució causada per una indústria de tractament de residus. Més recentment (*Di Sarno c. Itàlia*, del 10 de gener de 2012), el mateix Estat ha merescut la censura del Tribunal d'Estrasburg per la seva incapacitat per gestionar el funcionament regular del servei públic de la recollida i del tractament dels residus urbans, mancament que va lesionar el dret dels denunciants al respecte de la seva vida privada i del seu domicili. El mateix any, Rússia era condemnada (*Kolyadenko i altres*, del 28 de febrer del 2012) per manca d'actuació de l'Estat davant la situació d'abandonament d'un riu, el qual es va acabar desbordant, amb la causació de greus perjudicis a tercers.

Aquestes resolucions no fan més que reconèixer judicialment les repercussions positives que genera un urbanisme controlat i ideat en favor de les persones. Resta clar que els usos permesos en les unitats d'actuació definides als plans d'ordenació i urbanisme parroquials (POUP) tindran un impacte significatiu en les persones que hi estableixen el seu domicili. Tanmateix, el lloc d'implantació dels equipaments públics *molestos* pot tenir incidències greus en la vida privada i familiar dels veïns.

No escau perdre mai de vista que el domicili de les persones és, en primer lloc, l'indret on es desenvolupa el projecte vital de cadascú; és molt més que un *cau* o una llar, puix que constitueix la seva seu jurídica, com també el lloc natural on s'exerceixen els drets subjectius i es compleixen les obligacions. És ben coneguda la problemàtica greu que pateixen les persones sense llar i adreça personal, ja que esdevé molt difícil establir relacions socials i personals, de tota mena, sense lloc de localització. L'article 25.1 de la Declaració universal dels drets humans no ho ignora, per tal com reconeix a tota persona el "dret a un nivell de vida que assegurui, per a ella i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i serveis socials necessaris [...]".

La Carta urbana europea, del 29 de maig del 2008,³ constitueix una fita major,⁴ perquè reconeix el dret a la ciutat i és una referència en matèria d'urbanisme destinada als poders locals. L'instrument internacional s'interessa pels aspectes qualitatius del desenvolupament urbà i per la qualitat de vida, fidel a la vocació del Consell d'Europa en matèria de protecció de les llibertats fonamentals i dels drets humans. Destaca la relació dels drets urbans fonamentals següents: el dret a la seguretat contra l'agressió i la pol·lució; el dret a exercir un control democràtic sobre el poder local; el dret a un habitatge decent, a la salut i a unes perspectives culturals i de mobilitat urbana. És clar que l'urbanisme no és una tècnica neutra; per això, determinats experts consideren que contribueix a mantenir les desigualtats en les ciutats.⁵

³ Actualitza i completa les Cartes anteriors adoptades els dies 18 de març de 1992 <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887375&Site=Congress>> i 27 de maig del 2004 <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=892807&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>>.

⁴ Es pot consultar a <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302959&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>>.

⁵ SARAVIA MADRIGAL, M. "Encrucijadas". *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 2, 2011, p. 17.

El dret a un habitatge digne no està connectat amb el dret de propietat ni significa necessàriament viure dignament. Es pot tenir accés a un habitatge digne per nombrosos títols, com ara en qualitat de propietari, arrendatari o usufructuari. La construcció, a càrrec de persones públiques, d'habitatges socials destinats a ser llogats per un import moderat constitueix una de les modalitats privilegiades per complir amb el mandat constitucional. La cessió obligatòria i gratuïta de terreny constitueix un dels seus fonaments. Les normes de construcció donen suport, igualment, al compliment d'aquell dret constitucional primari. En efecte, la superfície mínima de les parcel·les edificables i especialment dels habitatges, la ventilació, els aïllaments, les normes sobre seguretat i salubritat, les qualitats constructives bàsiques o els serveis mínims incideixen notablement, no només en la decència de l'habitatge, sinó també, i de manera notable, en la mateixa dignitat de la persona, de manera que són un principi inspirador de l'acció de l'Estat.⁶

L'urbanisme no pot ignorar els drets i les llibertats fonamentals de les persones, els quals són de rang superior. La Constitució garanteix la llibertat de manifestar la pròpia religió, que només pot estar limitada per motius molt concrets (la seguretat, l'ordre, la salut o la moral públics o els drets i les llibertats fonamentals de les altres persones). L'article 9.1 del Conveni europeu té una redacció similar.⁷ En un país multicultural com el nostre, sobta molt que les persones de confes-

⁶ "La Constitució proclama com a principis inspiradors de l'acció de l'Estat andorrà el respecte i la promoció de la llibertat, la igualtat, la justícia, la tolerància, la defensa dels drets humans i la dignitat de la persona" (article 1.2 de la Constitució).

⁷ "Tota persona té dret a la llibertat de pensament, de consciència i de religió; aquest dret implica la llibertat de canviar de religió o de convicció, així com la llibertat de manifestar la seva religió o convicció individualment o col·lectivament, en públic o en privat, pel culte, l'ensenyament, les pràctiques i el compliment dels ritus."

sió no catòlica no gaudeixin d'un cementiri propi. És notori que els musulmans i els jueus han d'enterrar els seus familiars fora del país perquè no s'hi pot rebre sepultura de conformitat amb els seus ritus i costums. Aquesta mancança ha estat denunciada per l'ECRI⁸ en els seus informes de 28 de juny del 2002, 29 de juny del 2007 i 21 de març del 2012. És obvi que les petites comunitats com la jueva o la musulmana no disposen de mitjans suficients per sufragar la construcció de cementiris propis, sobretot per les dificultats d'adquisició del terreny necessari. La cessió de sòl privat en favor dels comuns pot constituir una solució a aquesta situació anòmla. La corporació podria, aleshores, establir una concessió sobre l'espai i fer així compatibles urbanisme i llibertat religiosa.

La planificació i l'ordenació del territori impliquen l'exercici d'un poder discrecional important. Tant els tribunals interns (sentències 00-18, 83-2008, 89-2009, 12-2010, 25-2010 i 30-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia), com el Tribunal Europeu ho han reconegut (*Sporrong et Lönnroth c. Suècia*, del 23 de setembre del 1982; *Iskcon i altres c. Regne-Unit*, del 8 de març del 1994; *Buckley c. Regne-Unit*, del 25 de setembre del 1996; *Johannische Kirche & Horst Peters c. Alemanya*, del 10 de juliol de 2001). Per tant, en aquesta matèria el control jurisdiccional esdevé mínim sempre que no hi hagi interferència amb drets fonamentals. Tenint en compte que els POUP delimiten clarament el dret de propietat o en regulen l'ús, les mesures administratives adoptades pel comuns poden caure dins l'àmbit d'aplicació de l'article 1 del Protocol addicional del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats

⁸ Comissió Europea contra el Racisme i la Intolerància. Es tracta d'un organisme del Consell d'Europa.

fonamentals.⁹ Les ingerències esdevenen aleshores conformes amb el Conveni, sempre que s'estableixi “un just equilibri entre les exigències de l'interès general col·lectiu i els imperatius de salvaguarda dels drets fonamentals de la persona” (*Sporrong i Lönnroth c. Suècia*, del 23 de setembre del 1982; *Elia SRL c. Itàlia*, del 2 d'agost del 2001; *Saliba c. Malta*, del 8 de novembre del 2005; *Pietrzak c. Polònia*, del 8 de gener de 2008) i no siguin arbitràries o discriminatòries (*Lithgow i altres c. Regne-Unit*, del 8 de juliol de 1986; *Winterwerp c. Països Baixos*, del 24 d'octubre del 1979; *Spacek c. República Txeca*, del 9 novembre del 1999; *Sud Fondi SRL i altres c. Itàlia*, del 20 de gener de 2009). Les corporacions locals han de ser molt vigilants en aquesta qüestió i, especialment en el moment de modificar els POUP, han de vetllar per guardar la proporcionalitat necessària entre l'interès general i el respecte del dret a la propietat.

Per concloure, les connexions entre urbanisme i drets humans són evidents i tenen incidència en allò més profund de les persones, és a dir, el seu domicili, font primera de privacitat, amb una funció que esdevé determinant en la creació d'un espai social sa, segur i integrador. Les reflexions contingudes en aquest llibre poden ser una magnífica guia de referència per donar-hi compliment.

Pere Pastor Vilanova
Febrer del 2014

⁹ “Qualsevol persona física o jurídica té dret al respecte dels seus béns. Ningú no pot ser privat de la seva propietat, llevat que sigui per motius d'utilitat pública i en les condicions previstes per la llei i els principis generals del dret internacional. Les disposicions anteriors no atempten contra el dret que tenen els estats de posar en vigor les lleis que consideren necessàries per regular l'ús dels béns d'acord amb l'interès general o per assegurar el pagament dels impostos o altres contribucions o sancions”.

Títol primer.

Nocions d'urbanisme i de dret de l'urbanisme.

Part general

Secció 1. Definicions

A. Urbanisme

1.0.1.1. Hi ha moltes definicions de l'urbanisme, segons l'època i les influències dels definidors. N'hi ha algunes de més extenses que altres, però la majoria convergeixen en els conceptes principals si fem abstracció de dogmatismes. D'acord amb una definició actual, extreta del *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*,¹⁰ que va ser editat per primer cop l'any 2013, l'urbanisme és “reflexió, projecció i construcció de les ciutats o part de les ciutats, generalment de conformitat amb un pla prèviament definit. Té rang de disciplina i capacitat suficient perquè les seves reflexions contribueixin a dirigir o a influenciar l'ordenació o planificació del sòl a escala local.”

¹⁰ ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑEIRO, Á., et alii. (2013) *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. 1a. Edició., Grandes Temas, Cátedra.

Una altra definició interessant és la que conté el manual *Derecho urbanístico, Instituciones básicas*, de Luciano Perejo Alfonso, catedràtic espanyol de dret administratiu,¹¹ que considera l'urbanisme com “una traducció jurídica en termes d'ordre regulador de la destinació, l'ús, el tràfic, la transformació i l'aprofitament del sòl, els recursos naturals i les construccions.”

1.0.1.2. Pere Figareda Cairol,¹² que ha escrit i dissertat sobre l'urbanisme i l'ordenació del territori del Principat Andorra, i és autor del *Manual de dret urbanístic andorrà*, inicia les seves consideracions generals amb les paraules següents:

“L'urbanisme és una disciplina relativament nova, nascuda al segle XIX, que té per finalitat la transformació i construcció de la ciutat. Es tracta d'una disciplina complexa que ha estat objecte d'estudi per part d'arquitectes, advocats, geògrafs, historiadors, filòsofs, enginyers, sociòlegs i escriptors. Per tant veiem així com no es tracta d'una disciplina circumscribida a un col·lectiu professional determinat atès les innombrables vessants que el seu estudi pot ser objecte.”

¹¹ *Derecho Urbanístico, Instituciones básicas*, Edición ciudad argentina, 1986.

¹² FIGAREDA I CAIROL, P. *Manual de dret urbanístic andorrà*; editat amb el suport del Govern d'Andorra, primera edició 1994. Aquest manual és valuós perquè, al marge d'introduir l'urbanisme en la doctrina andorrana de forma molt diàfana i concisa, compila i explica el marc normatiu anterior i contemporani dels inicis constitucionals. Si el seu abast és limitat, només ho és precisament i sobretot perquè l'abast del dret de l'urbanisme positiu de llavors ho era. Només cal dir que, referint-se al marc jurídic dels anys 1990, l'autor escriu: “Actualment encara no es pot parlar de l'existència ni d'un Pla General Territorial que abasti tot el territori del país tal i com succeeix a d'altres microestats (Piano Regolatore Generale a la Repubblica di San Marino) ni de Plans Generals Parroquials, malgrat aquests darrers tinguin un suport legal que els empara [...]. També és interessant la definició del terme urbanisme que l'autor diu que ha extret del *Diccionario de economía* de Tamames: L'urbanisme és “conjunt de mètodes econòmics, sociològics i arquitectònics pel disseny de l'espai urbà, amb el propòsit de crear condicions adequades d'habitatge, medi ambient, esbarjo, a més de les àrees necessàries amb les xarxes materials i de transport públic que facilitin la mobilitat de la població. El modern urbanisme va tenir els seus inicis en els plantejaments dels socialistes utòpics en l'estructuració de les ciutats i poblats obrers. La Carta d'Atenes de 1935 considera quatre punts com a marc global de l'urbanisme: habitatge salubre, llocs de treball adequats, instal·lacions per al temps lliure i xarxa circulatòria per relacionar l'habitatge amb el treball i esbarjo”.

Amb aquestes definicions ja s'intueix que l'urbanisme és una disciplina complexa, perquè ha de moure's entre moltes de les distintes qüestions i variables que afecten l'organització de l'espai físic entorn del qual s'articula la vida de les societats. Ens referim, com a mínim, a la regulació del territori, de l'espai natural, i a la repartició de la societat en funció de diferències qualitatives i quantitatives. El camp d'aplicació és, doncs, multidisciplinari i té la fita d'arribar a una composició ordenada de l'espai, entre altres objectius, per encaminar-lo cap a l'harmonia, el benestar i la necessària economia.

1.0.1.3. Si cerquem una definició de l'urbanisme a Internet,¹³ l'urbanisme o la urbanística (també conegut en altres idiomes per *planificació urbana* –en anglès *city planning* o *urbanisme*–) és la ciència i tècnica de l'ordenació de les ciutats i del territori. L'objecte principal de la disciplina urbanística és la planificació, els estudis sobre els fenòmens urbans, l'acció de la urbanització i l'organització de la ciutat i del territori.

1.0.1.4. Però, partint del fet que el postulat científic no ha de caducar en si mateix, l'urbanisme no és una ciència, per tal com qualsevol veritat urbanística actual pot ser que no ho segueixi essent demà ni mai més. L'urbanisme no pot ser qualificat de ciència perquè difícilment es pot sistematitzar o estructurar com una matèria, un *totum*, independent; al contrari, l'urbanisme necessita la conjunció d'altres moltes variables pertanyents a altres disciplines i també de qüestions lligades a diverses ciències pròpiament dites. I finalment, hi ha encara un darrer element que l'allunya del rang científic: la seva existència depèn d'una decisió política concreta en un instant determinat. L'urbanisme requereix, certament, la intervenció i la combinació de coneixements pertanyents a les ciències humanes i a les ciències exactes, però

¹³ Wikipedia i altres (a títol exclusivament il·lustratiu).

el seu naixement està condicionat per l'execució d'una decisió política prèvia, és a dir, per una voluntat i una possibilitat efectiva d'actuació per part dels poders públics. En tot cas, la doctrina majoritària considera l'urbanisme com una disciplina o també com una pràctica.

1.0.1.5. La consciència que la ciutat és l'àmbit concret i privilegiat dins del qual els ciutadans exerceixen llurs pràctiques tècniques, artístiques i mercantils és present des de l'antiguitat. Així, és precisament en el moment d'organitzar un col·lectiu humà a l'entorn d'una ciutat que apareixen aspectes d'interès per a l'urbanisme i per a les qüestions que hi estan relacionades.

1.0.1.6. Les primeres ciutats s'organitzaren de forma orgànica, adequant-se a l'espai per on s'havien establert (turons, muntanyes), sense jerarquització d'estructures i amb pocs espais públics, a excepció dels centres religiosos o polítics, i normalment en forma circular, òptim per a la defensa tant davant d'inclemències atmosfèriques com d'atacs. En són un exemple, entre altres, les ciutats d'Erbil (Kurdistan iraqüià), d'Averbury (Anglaterra), de Ggantija (illa de Gozo), totes tres creades entre 3.000 i 4.000 anys aC.

Posteriorment, les ciutats adopten formes geomètriques, amb estructures jerarquitzades, sobretot mitjançant els vials, amb espais públics com ara les places. En són un exemple Kahum (Egipte) creada aproximadament el 1900 aC, o diverses ciutats gregues com Delfos, Milet i Rodes, creades entorn del 400 aC.

1.0.1.7. A l'edat mitjana cristiana es retorna a la ciutat orgànica, perquè preocupen sobretot les amenaces d'invasió, i doncs forçosament l'espai urbà tendeix a una concepció en funció de l'estructura militar de protecció de les muralles i dels carrers de petites dimensions. Tot ver-

tebrat a partir de l'església, de la plaça del mercat i del castell del senyor feudal. L'arquitectura de la ciutat medieval és senzilla, d'origen vernacular. Es tracta de petites construccions, amb vials estrets i sinuosos. La diversitat de formes i l'homogeneïtat dels materials (pedra, fusta) conforma un estil propi, i va ser font de nostàlgia de molts pensadors i teòrics del segle XIX.¹⁴

1.0.1.8. El Renaixement ja és més a prop dels temps en què comença a sorgir la concepció dels estats en la seva accepció moderna, entesa com la submissió del poble a un únic príncep, el qual també està interessat per l'organització i per l'embelliment de la ciutat o capital que governa (la Florència dels Mèdici, Leonardo da Vinci). L'estil barroc es va introduir a Europa del sud amb apogeu a Roma, sota la influència papal. Ara bé, no es tracta d'un urbanisme ni renaixentista ni barroc, sinó més aviat d'una ampliació de la ciutat medieval a través d'un o l'altre d'aquests moviments artístics, i amb la inclusió de formes de polígon, o fins i tot de tipus estrella. A França,¹⁵ a finals del segle XVI i durant el XVII, s'imposa l'estil clàssic i la voluntat de veure néixer espais urbans complets i noves ciutats (Charleville, Richelieu, Versalles). La ciutat de Sant Petersburg associa estil clàssic i barroc, però l'urbanisme és de tall clàssic i amb una marcada voluntat d'integrar-hi la Neva.¹⁶

1.0.1.9. Amb la revolució industrial es pot començar a parlar d'un abans i d'un després en el camp de l'urbanisme. El naixement de les

¹⁴ MERLIN, P. *L'urbanisme*. Que sais-je. Presses universitaires de France (PUF) 1991.

¹⁵ Diu Pierre Merlin, a l'obra citada anteriorment, que Descartes fou el millor teòric de l'estil clàssic, amb voluntat de crear sistemes urbans complets: "Així es pot veure com els edificis que un únic arquitecte ha emprès i ha acabat, acostumen a ser més bonics i més ben ordenats que els que uns quants arquitectes han intentat arranjar [...]".

¹⁶ Amb riberes i embarcaments, la Neva és el riu, Patrimoni de la Humanitat, del centre històric de Sant Petersburg i conjunts annexos.

grans ciutats comporta i desencadena ràpidament un seguit de problemes, qüestions i preocupacions de caràcter sanitari i d'higiene òbviament, però també d'ordenació dels espais per a usos diversos. És l'època dels primers transports col·lectius, de la divisió socioeconòmica dels ciutadans dins la vila, i de la localització de la classe treballadora als extramurs de les ciutats. Ens trobem davant els primers suburbis. És una ciutat que respon fil per randa a les necessitats d'una societat de tipus capitalista.

B. Professionals implicats en l'urbanisme

1.0.1.10. Si busquem a Internet¹⁷ la definició d'*urbanista*, hi podem llegir centenars d'explicacions que giren a l'entorn d'un professional que treballa en el camp de la planificació urbana, amb la finalitat d'optimitzar l'eficàcia en la utilització del sòl d'una comunitat de persones i de les seves infraestructures. L'urbanista empra tècniques de planificació, de previsió¹⁸ i de desenvolupament, i es fa càrrec de la gestió de les zones urbanes i suburbanes, és a dir, en general és responsable de l'anàlisi de la compatibilitat de l'ús del sòl amb elements ambientals, socials i econòmics. En el desenvolupament dels seus plans, els planificadors urbans han de considerar una àmplia gamma de qüestions, com, per exemple, l'orografia, la legislació principal i sectorial, les infraestructures i els equipaments, l'economia i el tràfic mercantil, la higiene i la salubritat, la sostenibilitat, la contaminació atmosfèrica, la con-

¹⁷No citem especialment cap pàgina web, per tal com no n'hi ha cap de preferent per a l'objecte del nostre propòsit purament il·lustratiu. Per altra banda, en molta informació d'Internet no s'indica sistemàticament la font original.

¹⁸L'autor Pere Figareda (*Cf. op. cit.*) transcriu una frase del professor francès René Cristini (*Droit de l'urbanisme*) per il·lustrar la funció previsorà que ha de complir l'urbanisme. L'urbanisme, i sobretot el dret que el regula, "compleixen una funció de previsió i introdueixen els elements de planificació."

gestió del trànsit, la seguretat i l'ordre públic o el valor de la terra, entre altres paràmetres.

1.0.1.11. A títol merament enunciatiu, citarem alguns precursors de l'urbanisme modern. Se'ls anomena també preurbanistes, per bé que alguns d'ells ja treballaven en el funcionament pràctic de models concrets que avui són propis, actuals, i pertanyen, doncs, a l'urbanisme modern. Uns són considerats progressistes;¹⁹ altres, culturalistes.²⁰ John Nash²¹ és un culturalista conegut per haver projectat Regent Street i Regent Park a principis del segle XIX a Londres, com també Trafalgar Square, entre altres obres més estrictament arquitectòniques.

1.0.1.12. Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc,²² arquitecte racionalista francès, va ser el director de les restauracions de la ciutat emmurallada de Carcassona (*La Cité*), el Château de Pierrefonds (departament de l'Oise) i fins i tot va participar en reformes de la catedral de Notre Dame de París. Robert Owen,²³ obrer, propietari d'una fàbrica de cotó, va ser un pensador britànic socialista i progressista, creador de la comunitat *New harmony*, establerta en unes 8.000 hectàrees adquirides en terres americanes de l'Estat d'Indiana. Va estudiar els problemes d'organització imposats per la mecanització.

¹⁹ Els progressistes són racionalistes, humanistes que tenen com a divisa el progrés dels homes en general.

²⁰ Els culturalistes (més britànics) defensen la visió històrica i cultural de la ciutat i veuen la industrialització com una amenaça.

²¹ John Nash (Lambeth, 1752 – Cowes, 1835). Destacat arquitecte anglès de principis del segle XIX, del corrent culturalista.

²² Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc (París, 1814 – Lausanne, 1879). Arquitecte racionalista francès autor del diccionari raonat de l'arquitectura francesa del segle XI al segle XVI (10 volums 1854-1869).

²³ Robert Owen (Newtown, 1771 – Gal·les, 1858). Utòpic britànic influït pel socialisme. Autor del llibre *Una nova visió de la societat* (1823), que tracta sobre les reformes del règim industrial. També va aplicar els seus pensaments a l'organització del treball –en contra de la divisió– a la seva fàbrica de New Lanark.

1.0.1.13. Cal parlar també de Charles Fourier,²⁴ filòsof socialista francès, que va exposar en la seva obra la seva concepció dels sistemes socials i dels plans d'organització d'una comunitat cooperativa (*falansteris*). La seva teoria, coneguda com *fourierisme*, es basa en un principi universal d'harmonia entre l'univers material, la vida orgànica, la vida animal i la societat humana. Citem també Étienne Cabet,²⁵ utopista francès, que va immigrar als Estats Units per fundar la comunitat d'Icària, a Nauvoo (Illinois); i Antoine Garnier,²⁶ arquitecte francès autor del projecte conegut per la *ciutat industrial*, amb propostes sobre les necessitats d'habitatge, de treball, de producció energètica, transport, emprant materials moderns (formigó, metall i vidre).²⁷

1.0.1.14. També és destacable Patrick Geddes,²⁸ biòleg i sociòleg escocès, que en relació amb l'urbanisme va sostenir que les persones arriben al desenvolupament òptim en un entorn favorable i ben integrat. Va estudiar el funcionament de diverses ciutats, i va ser autor de projectes de millora per a Edimburg i algunes ciutats de l'Índia. I creuant l'Atlàntic, Louis Henri Sullivan,²⁹ arquitecte nord-ameri-

²⁴ Charles Fourier (Besançon, 1772 – París, 1837). Pensador francès, autor de la *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales* (1808). Defensor d'un model progressista de la teoria urbana, amb una gran fe en el progrés i en la capacitat de l'home de ser racional.

²⁵ Etienne Cabet (Dijon, 1788 – Missouri, 1856). Advocat, reformista social francès influït pel comunisme. Autor d'*Histoire populaire de la Révolution Française de 1789 a 1830* (1839-1840) i de la novel·la *Voyage et aventures de Lord William Carsdall en Icarie* (1840).

²⁶ Louis Antoine Garnier-Pagès (Lió, 1869 – Roquefort-la-Bedoule, 1948). És un dels primers urbanistes que proposa, de forma pràctica, projectes concrets per desenvolupar. En aquest sentit, es diferencia dels preurbanistes, que són pensadors, historiadors, economistes, arquitectes, filòsofs...

²⁷ No s'ha de confondre Louis-Antoine Garnier-Pagès amb Charles Garnier (París 1825-1898), arquitecte francès neoclàssic de l'Òpera de París (avui dedicat al Ballet de l'òpera, la qual va ser trasllada a Bastilla) i del Casino de Montecarlo.

²⁸ Patrick Geddes (Ballater, 1854 – Montpeller, 1932). Autor d'*El desenvolupament de les ciutats* (1904) i de *Ciutats en evolució* (1915).

²⁹ Louis Henri Sullivan (Boston, 1856 – Chicago, 1924). Autor d'*Autobiografia d'una idea* (1924).

cà, autor de projectes de gratacels amb estructures d'acer, d'edificis comercials (Edifici Carson, Pirie & Scott a Chicago) i fundador de l'escola de Chicago.

1.0.1.15. És evident que la llista de pensadors, precursors de l'urbanisme que hem citat no és ni de bon tros –ni ho pretén– exhaustiva, ni encara menys la dels urbanistes moderns i contemporanis, entre els quals no es pot deixar de citar el *town planner* Peter Hall,³⁰ la doctora Françoise Choay³¹ i també els urbanistes italians Leonardo Benevolo³² i Paolo Sica.³³

1.0.1.16. Però, tornant als pioners de l'urbanisme, destaquem la concepció de Le Corbusier:³⁴

“L'urbanisme és l'ordenació dels llocs i dels locals diversos que han de rebre el desenvolupament de la vida material, sentimental i espiritual en totes les seves manifestacions, individuals i col·lectives. Inclou tant les aglomeracions urbanes com els agrupaments rurals. L'urbanisme ja no pot ser sotmès exclusivament a regles d'esteticisme gratuïtes”.

³⁰ Sir Peter Geoffrey Hall (Londres, 1932). Urbanista professor de la Universitat de Cambridge i St Catherine College, assessor d'urbanisme del Govern britànic, autor de molts tractats sobre planejament urbanístic i en especial *The containment of Urban England* (1973) i *Cities of tomorrow* (1988).

³¹ Françoise Choay (París, 1925). Historiadora i analista de les formes urbanes i arquitectòniques, professora a la Universitat París I, París VII; autora de molts tractats, entre altres *Urbanisme, utopies et realités*. (París, Le Seuil, 1965) i *Pour une anthropologie de l'espace* (premi 2007 de Llibres de l'Acadèmia d'Arquitectura). En la primera obra citada, escriu “cap al final del segle XIX, l'expansió de la societat industrial dóna naixement a una disciplina que es distingeix de les arts urbanes anteriors pel seu caràcter reflexiu i crític i per la seva pretensió científica”.

³² Leonardo Benevolo (Itàlia, Orta Sant Giulio, 1923). Historiador urbanista, professor a les universitats de Venècia, Florència, Palerm i Roma; ha intervingut en plans en la ciutat de Bolonya (La Fira) i Monza; autor de *Storia della città* (4 volums, 2006) i *L'architettura nell'Italia contemporanea* (2006), entre altres obres.

³³ Urbanista italià, autor d'*Història de l'urbanisme en els segles XVIII, XIX i XX* (1981-19829).

³⁴ Charles Édouard Jeanneret-Gris, conegut a partir 1920 com Le Corbusier (La Chaux-de-Fonds, Suïssa, 1887 - Roquebrune-Cap-Martin, 1965). Va ser un teòric de l'arquitectura, arquitecte, urbanista i pintor suís nacionalitzat francès. Pertany al moviment modern de l'arquitectura. Entre la seva obra es pot destacar el Pla de la *Ville Radieuse* 1933, model per a la postguerra.

I en paraules d'Henri Lefebvre:³⁵

“Quan els problemes de conjunt han sorgit, sota el nom d'urbanisme subordinat a l'organització general de la indústria, atacada al mateix temps, per dalt i per baix, la ciutat se subordina a l'empresa industrial; [...] allò urbà suposa una teoria integral de la ciutat i de la societat urbana que utilitza tant recursos de la ciència com de l'art.”

1.0.1.17. Un altre pioner de l'urbanisme és Georges-Eugène Haussmann, que a finals del segle XIX va ser el pare de la renovació de París per encàrrec de Napoleó III.³⁶ Certament, París va ser una ciutat avantguardista en la reforma urbana, tot i que la majoria de grans viles europees van seguir o seguien el corrent.

1.0.1.18. Diu certa doctrina que el substantiu *urbanisme* apareix per primera vegada en l'obra *La teoria general de la urbanització* d'Ildelfons Cerdà,³⁷ publicada l'any 1867, a fi de designar l'estudi de l'ordenació de les ciutats. És difícil saber si l'afirmació és certa; en tot cas, l'autor citat és l'arquitecte urbanista que va enginyar l'exemple de la ciutat comtal. Cerdà ha estat sovint classificat entre els preurbanistes per haver coincidit amb ells en el temps, però avui és sobretot reconegut com un urbanista en el sentit professional actual.

³⁵ Henri Lefebvre (Hagetmau, 1901 – Navarrenx Pyrénées Atlantiques, 1991). Filòsof francès influït per K. Marx. Autor de *La Révolution urbaine*, 1972.

³⁶ Georges-Eugène Haussmann (París, 1809 – París, 1891). Dissenyador del Bois de Boulogne de París; reformador dels *Jardins du Luxembourg*, del Boulevard Sebastopol, fundador dels districtes (*arrondissements*), autor de *Mémoires* (3 vol., 1890-1891).

³⁷ Ildelfons Cerdà Sunyer (Centelles, 1815 – Caldas de Besaya, 1876). Autor del Pla Cerdà, de l'exemple de Barcelona, 1867; recull el seu pensament a la *Teoria general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid: Imprenta Española, 1867. Reeditat per l'Instituto de Estudios Fiscales, 1968-1971.

1.0.1.19. Sense perjudici de les aportacions dels urbanistes i dels professionals lligats a aquesta matèria, cal recordar, tanmateix, que el col·lectiu sanitari també va tenir un paper important en la redacció d'ordinacions d'higiene, que foren com una mena de preludi d'un cos normatiu que finalment, al llarg dels segles XIX i XX, van anar teixint els poders públics. És cert que tot sovint van ser impulsats per la casuística, és a dir, per la necessitat o l'oportunitat. És opinió majoritàriament acceptada que gran part de les reformes urbanístiques del segle XIX van obeir a problemes greus prou objectius, com ara un augment considerable de la població i l'exigència d'higiene i de xarxes de residuals davant de greus epidèmies, com el còlera, la pesta o la tuberculosi. També hi va tenir un notable paper l'adequació del centre de les ciutats als nous mitjans de transport urbà i interurbà ferroviari, així com la possibilitat d'un desplaçament de l'exèrcit motoritzat i mecanitzat a través d'avingudes molt més amples que les pròpies de la ciutat de tipus medieval.

1.0.1.20. Durant la primera meitat del segle XIX neix un corrent anomenat higienista³⁸ que influeix en la consciència col·lectiva de l'època. Hi va haver, doncs, combinació de raons d'ordre i de salubritat pública, afegides al desenvolupament urbà i d'habitatges, la qual cosa va obligar a anticipar els serveis i les xarxes residuals a l'hora d'edificar, sobretot després de la Primera Guerra Mundial i de les primeres crisis de l'habitatge generades per una industria-

³⁸ A principis del segle XIX la pobresa, la manca d'higiene que afecta gran part de la població, provoca epidèmies agreujades per la desnutrició. Els metges van començar a denunciar les condicions de vida com a primera causa de les malalties i epidèmies de llavors. A Viena, el metge J.P. Frank va publicar *La misèria del poble, mare de malalties*, obra que va influir en altres autors com Turner Thackrah, Arnold Hirsch, Edwin Chadwick, Louis René Villermé i Rudolf Virchow, els quals van contribuir a crear l'higienisme com una part de la medicina, per eradicar malalties com el còlera o la febre groga. A Espanya aquest corrent va influenciar la segona meitat del segle XIX, després de la mort Ferran VII, ajudat pels canvis socials i impulsat per metges com Rodríguez Méndez.

lització creixent, les exigències de la reconstrucció de postguerra i també el *baby boom*.³⁹

1.0.1.21. El Congrés internacional d'arquitectura moderna (CIAM) es va fundar l'any 1928, amb hegemonia d'especialistes del nord d'Europa: alemanys, suïssos, belgues, francesos, alguns espanyols i també urbanistes sud-americans.⁴⁰ En aquells temps predomina el corrent funcionalista, que es denomina així perquè tendeix a separar les funcions de cadascú dins d'una ciutat. L'any 1933, el CIAM aprova la Carta d'Atenes,⁴¹ que descriu les quatre funcions que s'han de regular en l'espai, i que són: viure, treballar, circular i recrear-se físicament i intel·lectual. Però després de la Segona Guerra Mundial, apareixen progressivament diferències que aboquen a conflictes interns entre els congressistes, una circumstància que acaba portant a la dissolució de l'organització l'any 1959.

1.0.1.22. L'URSS⁴² també va conèixer, estudiar, discutir i actuar sobre l'urbanisme. Els arquitectes soviètics s'anomenaren constructivistes,⁴³ un corrent que derivava dels progressistes; i també va comptar amb els desurbanistes, el quals van proposar models de dilució de les ciutats cap a les zones rurals. Però el model per excel·lència o

³⁹ Fenomen demogràfic aparegut durant el període comprès entre 1946 i 1964, caracteritzat per un increment notable de la natalitat. La generació sorgida en aquesta etapa s'anomena generació dels *baby boomers*.

⁴⁰ Walter Gropius, Le Corbusier, Victor Bourgeois, Marcel Lods, Jose Luís Sert, Lucio Costa, entre altres.

⁴¹ *La Charte d'Athènes*, publicada per Charles-Edouard Jeanneret (Le Corbusier) París, Plon, 1943.

⁴² La Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques (de 1917 fins a la Perestroika, amb la creació de la Confederació Russa).

⁴³ Corrent artístic i arquitectònic d'origen rus (en la Rússia soviètica URSS), basat en la tècnica, l'enginyeria i sobretot els processos de construcció estàndards.

referència, probablement, va ser el de la *ciutat socialista*,⁴⁴ en la qual, com a element prou diferenciador de més entitat, no existeix mercat de sòl. Tot i així, les solucions finalment escollides pel govern de Stalin⁴⁵ van consistir en la construcció de grans ciutats industrials no tan innovadores, però organitzades en *raions* i *microraions*, que no són més que les barriades més grans i els barris més petits.

1.0.1.23. Tornant al significat de l'urbanisme, després d'haver sobrevolat la tasca dels urbanistes, el conjunt de definicions doctrinals ens apropa a la noció, en sentit actual, d'una pràctica multidisciplinària i de síntesi, que inclou principalment el planejament aplicat a la ciutat moderna, tenint present la previsió de creixement, i finalment considerant la ràtio resultant d'aquest creixement estimat, posat en relació amb la ciutat i el territori envoltant disponible. Continuant amb aquesta qüestió, és a dir, amb la relació entre el creixement i l'espai o el territori, l'urbanisme no solament actua sobre la ciutat (lloc del seu naixement *urbs* = ciutat; urbanisme = ciència de la ciutat), sinó que també es preocupa i actua sobre l'espai o el territori nacional, de manera que absorbeix, en la seva concepció actual andorrana, l'ordenació del territori o ordenament territorial. De fet, el títol de la Llei andorrana és Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU).

C. Dret de l'urbanisme

1.0.1.24. El dret de l'urbanisme és el dret comú del conjunt de normes i institucions destinades a obtenir l'ordenació dels pobles, de les

⁴⁴ La ciutat socialista vol ser concebuda i articulada d'acord amb el model socioeconòmic de l'URSS, i evidentment el seu creixement, controlat pel poder central.

⁴⁵ Les administracions estalinianes van ser influenciades per economistes i sociòlegs com Stanislav Gustavovich Strumilin (1877-1974).

ciutats, de les altres circumscripcions territorials si n'hi ha, i finalment, del territori nacional, és a dir aquest darrer, l'estat amb els seus sistemes generals. Comparteix els principis del dret administratiu a què pertany, notablement el de l'interès públic, i és per això que és un dret que es genera i s'exerceix a través de les normes i dels actes i contractes administratius dictats o tutelats pels poders públics, les administracions implicades (també dites *actuants o planificadoras*). A voltes és denominat dret administratiu especial per alguns autors, perquè, en l'arsenal de prerrogatives que confereix a l'Administració actuant, hi ha precisament mesures de policia destinades a la protecció de la legalitat urbanística. Materialment, el dret de l'urbanisme permet reglamentar tots els modes d'ocupació i d'utilització del sòl, la urbanització, els equipaments i l'edificació, tant d'iniciativa privada com pública, i també la divisió funcional, l'atribució i els usos, sense que aquesta definició tingui caràcter exhaustiu.

1.0.1.25. Com es podrà apreciar amb l'examen dels continguts de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU), que és desenvolupada pel Reglament urbanístic, aquest dret interfereix directament en el dret de la propietat, en la mesura que l'afecta, el delimita i fins i tot n'arriba a anihilar les prerrogatives. I es torna a immiscir de ple en el dret civil, en ocasió dels processos derivats de la planificació general que hi són propis, modificant sense embuts l'estructura de la propietat privada, i consegüentment dels seus títols dominicals.

1.0.1.26. El dret de l'urbanisme també pot incidir en la legislació sectorial veïna amb la qual conviu. El que succeeix és que això li és d'alguna forma facilitat pel que s'anomena el principi d'independència de les legislacions sectorials. De moment, dit d'una altra

manera més planera, pot resultar que a través de l'entramat de normativa urbanística s'arribi *de facto* –a propòsit, o no– a influenciar o condicionar matèria de legislacions sectorials veïnes o connexes. Un exemple: quan mitjançant la norma urbanística es limiten considerablement els volums de determinats equipaments privats, com ara un hotel, es pot plantejar si llavors poden quedar afectats paràmetres com el nombre màxim o mínim d'habitacions, els serveis i els annexos, i així, consegüentment, la categoria de l'establiment. L'exemple no és d'escola; en tot cas, el cert és que de forma més o menys insidiosa, hi pot haver immissió en la normativa sectorial. Igualment, mitjançant la reglamentació dels usos, es pot produir aquesta subtil tendència de l'urbanisme i del seu dret a immiscir-se en la legislació sectorial veïna.

1.0.1.27. Una definició clàssica que aporta el manual francès de dret de l'urbanisme de la coneguda edició gal·la Dalloz⁴⁶ és la següent:

“el dret de l'urbanisme pot ser definit com el conjunt de regles i institucions relatives a l'ordenació i al desenvolupament urbà. Té vocació d'enquadrar l'evolució física de les ciutats”.

1.0.1.28. El dret de l'urbanisme, en la seva concepció moderna, i en tot cas el d'Andorra, que és objecte del present estudi, inclou des de les lleis i els reglaments fins a la planificació parroquial a càrrec dels comuns, passant pels instruments mitjançant els quals el Govern estructura el territori nacional, i acabant pel planejament derivat que pot ser desenvolupat principalment pels particulars.

⁴⁶ JACQUOT, H. i PRIET, F. *Droit de l'Urbanisme*. Dalloz, 2001.

1.0.1.29. Es tracta d'un dret que, tot i mantenir una estructura legal bàsica relativament estable, pot resultar ser molt evolutiu. A més, alguns dels seus instruments, com els plans generals, poden ser objecte de modificació relativament sovint,⁴⁷ en funció del creixement, dels recursos, i de la planificació a mitjà i llarg termini en general; tot tenint en compte paràmetres molt lligats a les polítiques territorials i econòmiques volgudes en un moment determinat pels poders públics.

1.0.1.30. El dret de l'urbanisme pren fonament constitucional,⁴⁸ s'estableix per via legislativa (LGOTU),⁴⁹ es desenvolupa mitjançant reglamentació general (reglaments urbanístic, d'urbanització i construcció i instruments d'ordenació del Govern)⁵⁰ i reglamentació territorial (plans generals territorials, normativa del planejament,

⁴⁷ A part del fet de la modificació dels plans generals per inèrcia de la planificació, només cal veure la normativa andorrana des dels anys 2000 –en què s'aproven els primers plans generals. Tant la LGOTU com els reglaments han estat objecte de múltiples modificacions per a adaptacions o ajustaments normatius i tècnics.

⁴⁸ Constitució d'Andorra. Article 27: 1. "Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat". 2. "Ningú no pot ser privat dels seus béns o drets, si no és per causa justificada d'interès públic, mitjançant la justa indemnització i d'acord amb el procediment establert per Llei". Article 31: "Es funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures, un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i defensar la flora i la fauna autòctones". Article 80: "Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant Llei Qualificada, almenys en les matèries següents: [...] i Urbanisme".

⁴⁹ La darrera versió de la LGOTU és el text refós de l'articulat i de les disposicions transitòria, derogatòries i finals de la Llei general d'ordenació del territori, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 08/2006, del 21 de juny, per la Llei 06/2011, del 28 de juliol, i per la Llei 16/2012, del 31 de juliol.

⁵⁰ El Reglament urbanístic és del 28 d'agost del 2002 (BOPA núm. 66, any 14, del 05-09-2002); va ser modificat pel Decret del 16 de setembre del 2002 (BOPA núm. 71, any 14, del 19-09-2002); per un altre Decret de modificació del 5 d'octubre del 2011 (BOPA núm. 61, any 23, del 12-10-2011), i finalment, per un altre Decret de modificació del 3 d'octubre del 2012 (BOPA núm. 50, any 24, del 10-10-2012). El Reglament d'urbanització és del 10 d'abril del 2002 (BOPA núm. 30, any 14, de l'11-04-2002); modificat pel Decret de modificació del 16 de setembre del 2002 (BOPA núm. 71, any 14 del 19-09-2002), i per un altre Decret de modificació del 3 d'octubre del 2012 (BOPA núm. 50, any 24, del 10-10-2012). El Reglament de construcció és del 26 de febrer del 2003 (BOPA núm. 20, any 15, del 05-03-2003); modificat pel Decret del 8 d'abril del 2009 (BOPA núm. 30, any 21, del 22-04-2009); per un altre Decret del 13 de maig del 2009 (BOPA núm. 36, any 21, del 20-05-2009), i finalment per un altre Decret del 3 d'octubre del 2012 (BOPA núm. 50, any 24, del 10-10-2012).

aprovació del planejament derivat).⁵¹ La seva estructura inclou preceptes provinents de tots els rangs de la jerarquia normativa, que són dictats per totes les administracions (nacional i local) intervinents des de les seves competències respectives. Alhora, en el marc del planejament derivat, veurem que l'urbanisme requereix també regles pròpies del dret civil per excel·lència, com les del dret de propietat i dels drets reals derivats o accessoris.⁵²

D. Mètodes i eines de l'urbanisme

1.0.1.31. Per diagnosticar clarament un problema urbanístic present, latent o futur, i prescriure-hi un tractament determinat amb la finalitat de prevenir i d'evitar els efectes negatius, són necessaris diversos instruments. Els estudis de definició⁵³ elaborats per les agències d'estadístiques públiques o privades classifiquen i analitzen dades sobre demografia, economia, treball, energia, mobilitat i altres aspectes que incideixen sobre la vida i el desenvolupament de les ciutats. Les estadístiques permeten una visió quantitativa de cada factor estudiat, posat en relació amb un temps i un espai determinats. I aquesta informació ha de permetre concloure en la definició de les estratègies.

⁵¹ Els primers plans d'ordenació i urbanisme parroquials foren aprovats com segueix: Andorra la Vella, per edicte del 10 de juliol del 2003 (BOPA núm. 55, any 15 del 16-07-2003); Canillo, per edicte del 15 de febrer del 2007 (BOPA núm. 18, any 19, del 21-02-2007); Encamp, per edicte del 30 de juliol del 2003 (BOPA núm. 61, any 15, del 06-08-2003); Sant Julià, per edicte del 28 de juliol del 2006 (BOPA núm. 63, any 18, del 16-08-2006); Escaldes-Engordany, per edicte del 24 de setembre del 2003 (BOPA núm. 72, any 15, de l'1-10-2003); la Massana, per edicte del 30 de juliol del 2003 (BOPA núm. 61, any 15, del 06-08-2003), i Ordino, per edicte del 13 de juny del 2003 (BOPA núm. 51, any 15, del 18-06-2003).

⁵² El conveni urbanització d'un Pla parcial, especialment el projecte de reparcel·lació i/o la compensació que impliquen, necessiten el coneixement i l'aplicació de normes de dret civil.

⁵³ Jean-Paul Lacaze, en el seu llibre *Les méthodes de l'urbanisme (Que sais-je...? 6a edició; Presses Universitaires de France)*, escriu que, essencialment, els estudis de definició han de donar resposta precisa en tres camps: situació de la problemàtica en el seu context geogràfic i històric específic; identificació, en les matèries econòmiques, socials i polítiques, de les dinàmiques que puguin ser mobilitzades, de les resistències que caldrà superar, del risc i de les condicions d'èxit; i també de recerca dels marges de maniobra realistes en funció de les realitats econòmiques, del sòl, tècniques, socials i simbòliques (pàg. 103).

1.0.1.32. Les estratègies són les perspectives d'acció, i en aquest sentit requereixen, a *fortiori*, la intervenció d'una decisió política, la qual ha d'haver estat prèviament consensuada entre els polítics i els professionals que els assessoren. A voltes s'empra la tècnica dels diferents escenaris per comparar com actuen les diverses variables, i això es fa amb la finalitat de distingir el que és només pur anhel, desig o ambició, del que és realitat i necessitat.⁵⁴

1.0.1.33. Els estudis i les estratègies són mètodes. Destacarem sucintament algunes eines de l'urbanisme, entre les quals hi ha les polítiques sobre el sòl i la possibilitat de cooperació de l'Administració en la redacció de plans parcials, que s'anomena la coadjuvació.

1.0.1.34. De l'expropiació, eina qualificada d'*arma urbanística absoluta* per algun autor,⁵⁵ no en parlarem en aquest llibre. El lector pot trobar la informació al manual *Dret administratiu andorrà*,⁵⁶ especialment al darrer tema. En tot cas, tot i que pot ser considerada d'arma absoluta, l'expropiació ha de ser excepcional en l'urbanisme i només ha d'intervenir en darrer terme. El cadastre i els sistemes d'informació geogràfica es tracten al títol tercer.

⁵⁴ Al llibre citat a la nota anterior, l'autor diu que, en la definició d'estratègies mitjançant comparació d'escenaris, cal considerar: un avantprojecte de Pla d'ordenació, un programa de realitzacions, un calendari de fases principals, l'avaluació del balanç sociocultural, precisant avantatges i inconvenients per a cada categoria, una estimació dels mitjans materials, financers, humans, i finalment un balanç financer estimatiu i estudi dels efectes sobre els pressupostos públics.

⁵⁵ És una expressió de Jean Paul Lacaze. *Les méthodes de l'urbanisme* (Cf. op. cit.).

⁵⁶ *Dret administratiu andorrà*, escrit per diversos autors i coordinat per Pere Pastor Vilanova. Universitat d'Andorra; Fundació Crèdit Andorrà. Vegeu particularment el tema 26, "L'expropiació a Andorra", redactat per Antoni Fiñana Pifarré.

1.0.1.35. Les polítiques sobre el sòl són totes les accions efectuades pels poders públics mitjançant llur potestat normativa que consisteixen a modular, alterar o modificar el mercat inicial a partir del seu estat natural. Recordem que el mercat del sòl depèn considerablement dels metres quadrats urbans (edificats o amb possibilitat de ser edificats a curt termini), posats en relació amb la demanda. A través de la planificació i de la reglamentació, per exemple, els poders públics poden promoure o, al contrari, contenir l'entrada de més metres quadrats urbans en el mercat, en el sentit determinat per llurs estratègies polítiques. Mitjançant la promoció d'habitatges socials, els poders públics també poden incidir i fer reaccionar un determinat mercat immobiliari per complir un objectiu o una decisió política adoptada prèviament.

1.0.1.36. La possibilitat de coadjuvació de l'Administració comunal actuant, en ocasió de la redacció de plans parcials per part de privats, és una eina reconeguda per la LGOTU, que, si més no, té la virtut de recordar que el concepte d'*administració concertada* és positiu i ha d'imperar entre tots els actors del planejament derivat. Quan els promotors d'un Pla parcial convencen l'Administració dels beneficis particulars i també generals que ha de propiciar el seu projecte de planejament, fan alhora possible una implicació més *paternal* de l'Administració en el si del projecte. Amb la seva contribució a la redacció de plans parcials delicats, o interessants per la seva localització o pel seu impacte, l'Administració pot ajudar i fer de medidora (que no imposar, la qual cosa és pròpia d'un Pla especial) en la presa de decisions favorables al desenvolupament de l'àmbit en qüestió, i al mateix temps aconseguir les millors prestacions per a l'interès públic.

Secció 2. Urbanisme i dret de l'urbanisme anterior i posterior a la Constitució del 1993. Antecedents fins a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme

1.0.2.1. Al *Manual de dret urbanístic* andorrà esmentat de l'autor Pere Figareda i Cairol, hi ha diverses referències a la normativa anterior i contemporània a l'any 1993. Concretament, l'obra dedica un apartat, *Marc legal actual*, de forma sintètica i entenedora, a fer l'inventari de la normativa més rellevant dels anys 90 i efectua una crítica objectiva però constructiva de l'evolució de la normativa andorrana des dels anys 1950 i 1960 sobretot i fins a la Constitució.

1.0.2.2. Per entendre l'evolució de la normativa és útil conèixer i consultar l'obra *Recopilació de 1866 a 1988*,⁵⁷ que conté les ordinacions, els decrets, els acords i avisos, les lleis i els reglaments del Consell General que afecten la matèria, i algunes decisions de les delegacions permanents dels anys 1989-90, que són decisions resolutives de conflictes en darrera instància. Moltes d'aquestes resolucions també es troben al llibre de Nemesi Marquès *Lleis i Resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats*.⁵⁸

1.0.2.3. A tall d'il·lustració, es poden citar unes ordinacions antigues, del 9 de maig del 1910. Mitjançant la primera, el Consell General va prohibir l'edificació al costat de les carreteres sense permís, i alhora

⁵⁷ *Recopilació 1866-1988: ordinacions, decrets, acords, avisos, lleis, reglaments del M.I. Consell General, M.I. Govern, i jurisprudència de les M.I. delegacions permanents.* Govern, Conselleria de Serveis Públics, DL 1989.

⁵⁸ MARQUÈS, N. *Lleis i Resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats* (1980-1993), Serveis del Copríncep Episcopal d'Andorra i Pagès Editors, 1998. Abans de la creació de la jurisdicció administrativa i fiscal, el procediment era només de recurs administratiu davant l'òrgan que havia dictat l'acte, seguidament davant del Consell General, i finalment davant dels delegats permanents dels coprínceps en recurs en queixa. Moltes resolucions dels delegats permanents de la Mitra estan compilades en aquesta obra.

va advertir que no era permès passar bestiar pels talussos, ni tirar pedres, ni destruir les conduccions d'aigua. Amb l'ordinació número II d'aquella mateixa data, el Consell General va compel·lir els comuns perquè disposessin que tots els llosats fossin ferrats i que les aigües estiguessin conduïdes amb canals al pla de terra; i encara que les aigües residuals no fossin conduïdes a la via pública, si no era a primera hora del matí.⁵⁹ Alhora, un Decret del Consell del 7 de març del 1914 establia l'obligació de deixar un metre de distància entre els edificis i la carretera.⁶⁰

1.0.2.4. A continuació s'exposen alguns dels aspectes principals de l'evolució normativa als quals s'han incorporat l'esperit i unes interessants reflexions contingudes en unes notes universitàries redactades juntament amb l'arquitecte urbanista andorrà Aleix Dorca Bis, a principis dels anys 2000, en ocasió del postgrau de dret andorrà⁶¹ organitzat per la Universitat d'Andorra.

⁵⁹ *Recopilació*, vol. 1, pàg. 43: "Consell General. Ordinació I: Queda terminantment prohibit lo edificar al costat de les carreteres y camins reals sensa la deguda autorització de la autoritat, com igualment lo arrastra per les mateixes, com igualment tirarhi pedres, llenyes cosas de cap clase, ni destruir los acueductos, quedan apercibidas les parròquies d'Encamp y Andorra à fer desembrasar la carretera, posantla en estat de bona circulació y totes à fer conduir aigües espedregar y arreglar los camins públics o reals, tan descuidats fins al present. Ordinació II. Los Hbles. Comuns de tota la Vall disposaran que els llosats siguin ferrats y les aigües conduïdas ab canal al pla de terra, cuant siguen motiu de perjudici y molèstia a la via pública y de altres llochs, ab queixa justificada; del mateix modo que disposar que la conducció de aigüeres letrinas, impedir los femers a la via pública, ni treure suchs y comunes que no sia a primeras horas del matí solament. És també rigorosament prohibit sujar tossinos y altres bestiras sense el corresponent guarda. [...]".

⁶⁰ *Recopilació*, vol. 1: "Decret del Consell General 07-04-1914: Construccions a la vora de la carretera – distàncies: Lo M.I. Consell General decreta que ningú pugui edificar a prop de la carretera, sense deixar a lo menos un metro de distancia, que es faci de manera que tots el edificis vinguin a la mateixa línea, y que la Vall indemnitza lo terreno de aqueixa distancia [...]".

⁶¹ Les notes universitàries referides, coredactades amb l'advocat Enric Casadevall, d'unes quaranta planes en total, mai editades, inclouen un historial amb la cronologia des dels anys 50 i fins a la LGOTU, d'aproximadament 10 pàgines, les idees essencials de les quals s'han integrat en el conjunt dels punts A, B i C d'aquesta secció. En la dita cronologia històrica hi ha reflexions interessants i algunes conclusions realistes respecte a l'evolució recent de l'urbanisme a Andorra.

A. Primeries

1.0.2.5. Des dels anys 40 fins a mitjan anys 50, l'activitat normativa en matèria d'urbanisme es caracteritza per un *laissez faire, laissez passer* característic d'aquells moments: hi ha poca intervenció de l'Administració en polítiques urbanístiques i la relació veïnal entre edificis queda regulada sobretot per les Ordinacions d'en Sanctacília.⁶² Es pot dir que hi ha una sobredosi de liberalisme, perquè les actuacions en el territori s'efectuaven amb poc marc normatiu i sense pensar en qüestions com l'avaluació dels recursos, o la previsió del creixement. Cal tenir en compte que fou precisament llavors que el creixement es va anar precipitant de forma proporcionalment important. L'expansió i el creixement econòmic del país van trobar cau confortable dins d'un marc jurídic poc desenvolupat com aquell, que certament va anar facilitant i accelerant el procés, però també va generar alguns excessos que el temps i l'experiència han acabat reprovant. En tot cas, el cert és que la societat civil d'aquells moments es va preocupar i dedicar sobretot a promoure el creixement econòmic i l'economia de mercat, oblidant –o deixant per a més tard– qüestions i inquietuds de caràcter urbanístic, i òbviament mediambiental.

1.0.2.6. Amb el transcurs dels anys sorgeixen els primers símptomes generats per la carència d'un mínim de normes que continguin nocions de planificació i de previsió. Les actuacions aïllades i *ad hoc* són solucions a curt termini, improvisacions, intervencions en l'espai territorial que no acaben de tenir ni definició, ni estratè-

⁶² *Constituciones de Sanctacilia o costumbres de la ciudad de Barcelona sobre servidumbres de los predios rústicos y urbanos con adiciones de algunos capítulos de los privilegios conocidos bajo el nombre de Recognoverunt proceres*. Poncio Cabanach y Lib. Joaquim Grases, Girona, 1841. En aquestes ordinacions es regulen les distàncies entre edificis, els drets de vista, la ventilació, els patis etc.

gia urbanística determinada. La causa és principalment un desinterès general, i també una certa inconsciència dels poders públics d'aquells moments per abandonar el creixement a l'única mercè del sector privat.

1.0.2.7. Al seu llibre Figareda fa referència a la primera edició de de l'estudi multidisciplinari *Estructura i perspectiva de l'economia andorrana*, de l'any 1974, dirigit per Josep Maria Bricall. Aquest manual va ser reeditat i completat l'any 2001 amb el títol *L'economia andorrana en el canvi de segle*,⁶³ en què es descriu el sector de la construcció⁶⁴ i la seva evolució.

1.0.2.8. A l'estudi dirigit per Bricall, s'hi descriu com el creixement econòmic i el turisme dels anys seixanta, en plena expansió, va impulsar ràpidament i sense planificació el sector de la construcció:

“[...] un creixement desordenat del sòl edificable. Moltes propietats rurals van convertir-se en construccions d'hotels i de segones residències [...]. Malgrat algunes normes dictades per resoldre problemes concrets, no hi va haver cap planificació urbanística fins entrada la dècada dels vuitanta”.

1.0.2.9. En el procés de creixement d'obra també hi va influir el fet que l'any 1955 el Consell General autoritzés l'adquisició de sòl edificable als estrangers no residents, amb el límit que la parcel·la no superés uns determinats metres quadrats, i posteriorment, du-

⁶³ BRICALL, J. M. (dir.); KINDER C.; DURAN, J. M.; GARCIA, G. et alii. *L'economia andorrana en el canvi de segle*. Ed. Fundació Julià Reig. Sant Julià de Lòria, 2001.

⁶⁴ És a la pàgina 231 del llibre citat a la nota anterior.

rant l'any 1962, s'ampliés aquesta llicència per a forans als habitatges plurifamiliars.⁶⁵

1.0.2.10. Passant el temps que ha de passar per reconèixer els errors del passat, les inquietuds de la consciència col·lectiva i l'opinió pública van promoure la intervenció progressiva de les ordinacions generals dels anys seixanta i les modificacions subsegüents. Foren adoptades pel Consell General de forma més aviat empírica, perquè van ser pensades per resoldre qüestions certament llavors necessàries, però sempre a curt termini, per respondre-hi puntualment, però sense cap orientació o estratègia de futur predeterminedada.⁶⁶ Amb algunes reformes posteriors, les intervencions en el sector van consistir en mesures de control del creixement només alimentades per normes amb contingut purament deòntic de prohibició, en definitiva, de limitació de les condicions d'edificabilitat. Malauradament, encara es va continuar ignorant la idea necessària de la planificació (ni tan sols sectorial), i encara més, deixant de banda qualsevol referència a la reparcel·lació. I tot això, amb una normativa minsa en matèria d'urbanització.

1.0.2.11. L'absència d'un projecte normatiu estructurat en la matèria acaba generant una acumulació, dispersa en el temps i en l'espai, d'ordinacions amb rangs normatius distints, d'altres disposicions i normes dictades pel Consell General, pels comuns i posteriorment també pel Govern (anomenat llavors *Consell Executiu* pel que es va

⁶⁵ Acord i Decret del Consell General del 23 de juny del 1955. *Recopilació*. Conselleria de Serveis Públics. Govern d'Andorra. vol. 1 (op. cit.).

⁶⁶ Les ordinacions de 1962 regulen la parcel·lació i la construcció d'urbanitzacions privades autoritzades pel Consell General.

anomenar popularment la “reformeta”).⁶⁷ La legislació, poc ordenada i sense patró director, resultava difícilment aplicable, i de vegades fins i tot es prestava a interpretacions contradictòries. Les dificultats de compatibilitzar la norma amb l'orografia especial i amb les característiques geològiques del territori andorrà acabaven de fer més greu la realitat.

1.0.2.12. L'estatus quo anterior va seguir evolucionant amb la publicació de les ordinacions del Consell General dels anys 1977-1978,⁶⁸ mitjançant les quals es va assajar, sense èxit, d'iniciar un procés d'ordenació del territori, entès com la promulgació de normes de dret de l'urbanisme modern.⁶⁹

1.0.2.13. Lamentablement, aquelles bones intencions estaven condemnades per raó de la manca endèmica de base legal necessària i posaven en evidència la manca d'un cos de normes portadores de les eines urbanístiques indispensables per fer possible la planificació. A aquesta dificultat, s'hi ha d'afegir, a més, que, sense norma constitucional, el dret d'edificar tampoc no tenia la funció social avui assentada, i aquest dret no podia néixer precisament del planejament (que no existia), sinó que sorgia únicament del dret de propietat en el seu concepte romà més pur.⁷⁰ S'ha de reconèixer que l'estructura

⁶⁷ Es tracta del Decret sobre el procés de reforma de les institucions, del 15 de gener de 1981, entrat en vigor l'any 1982.

⁶⁸ Es troben en la *Recopilació* de la Conselleria de Serveis Públics 1866-1988 (op. cit.).

⁶⁹ Vegeu la *Recopilació* (op. cit.), vol. 2, pàg. 230: Ordinació del Consell General: Ordinació II, en què es regulen, entre altres, la urbanització i la parcel·lació, els volums edificables, alçades reguladores, cobertes, condicions d'higiene, patis, aparcaments, comerços, indústries i usos en general. Vegeu també en la mateixa *Recopilació*, vol. 2, pàg. 242, l'Ordinació del Consell General del 16 de juny del 1978, en què apareixen conceptes com el sòl rústic, el solar, les edificacions plurifamiliars, la zona casc antic i es regula detalladament l'edificació de cada zona.

⁷⁰ En dret romà es deia que el dret de propietat no tenia límit de manera que anava: *usque ad caelum et usque ad inferos* (fins al cel i fins a l'infern).

del dret constitucional andorrà anterior a la Constitució del 1993 no era el millor niu per propiciar la instauració d'un veritable dret de l'urbanisme modern, ja llargament conegut i usat als nostres països veïns més propers.

B. Primeres regulacions

1.0.2.14. Arran de les ordinacions del Consell General dels anys 1977-1978 referides, havent-se hagut de descartar la instauració d'una planificació urbanística moderna per les raons que s'acaben d'exposar i d'altres que s'han d'atribuir senzillament a la manca de voluntat política, les deficiències normatives es van intentar pal·liar mitjançant la *zonificació*.⁷¹ Però per zonificació cal entendre aquí la que s'aplica directament al territori (a les viles/parròquies i eixamples) sense una classificació anterior, és a dir, sense preexistència de classificació urbanística primària⁷² d'un Pla general. Així es va fer, atribuint aprofitament urbanístic a terrenys urbans i zones d'eixamples, sense cap contrapartida d'alliberament de sòl públic per a equipaments col·lectius i, a més, quasi sempre havent estat l'Administració la que va acabar assumint els costos de consolidació de la urbanització.

1.0.2.15. Aquest *zoning* es va deixar guiar pels eixos viaris i les trames urbanes més o menys consolidades, i va resultar ser tot sovint apriorístic, i també a voltes injust, ni que només sigui perquè va ser aplicat sense tenir en compte la urbanització i la reparcel·lació. A més, es va anar fent sense cessió gratuïta i obligatòria per a equi-

⁷¹ Als anys 1982-1983 es crea i s'aprova la zonificació.

⁷² Urbà, urbanitzable i no urbanitzable.

paments, i no s'hi van aplicar tampoc els principis de la distribució justa de càrregues i beneficis derivats de les actuacions urbanístiques d'aquells temps (de fet, no es va aplicar cap mecanisme de compensació urbanística).

1.0.2.16. A finals de l'any 1980 i principis del 1981 el Consell General va suspendre les llicències de construcció (excepte les d'habitatges unifamiliars) amb la finalitat d'impulsar o fins i tot forçar els poders locals a zonificar el territori parroquial.⁷³ Però, com ja s'ha dit, la zonificació⁷⁴ no era l'eina adequada per donar lloc als estàndards urbanístics, i encara menys per a l'alliberament de sòl públic. De fet, l'efecte al que conduiria aquella zonificació directa fou més aviat contrari a la racionalitat urbanística, ja que com, s'ha anunciat, es va dotar el terreny privat d'edificabilitat en potència, de manera que la mesura va transformar una part important del terreny privat en urbà o urbanitzable,⁷⁵ i sense contrapartida a favor dels equipaments públics. D'altra banda, com que no hi havia els mecanismes de

⁷³ Les parròquies d'Andorra la Vella i Escaldes-Engordany van zonificar una cop imposada l'obligació, les altres parròquies van fer-ho més tard. La suspensió va afectar les construccions unifamiliars i fou decretada pel Consell General per Acord del 30 de gener del 1981. Vegeu la *Recopilació (op. cit.)*, vol. 2, pàg. 266: "Acord: Atès que en la sessió d'avui han quedat confeccionades les ordinacions que regularan la construcció en el moment de la seva promulgació i considerant que, ultra els aspectes tècnics, es preveu que el M.I. Consell General no autoritzarà cap projecte de construcció fins i tant els respectius Hbles. Comuns no hagin presentat al M.I. Consell General les diferents zonificacions en les seves Parròquies, s'acorda cursar un comunicat als Hbles. Srs. Còsols indicant que, fins i tant no s'hagi procedit al requisit esmentat de la presentació de la zonificació, no vulguin autoritzar l'entrada a les respectives Hbles. Corporacions de sol·licituds relatives a projectes de construcció, llevat de vivendes unifamiliars, tipus xalets."

⁷⁴ La zonificació de l'any 1981 va establir la divisió del terreny de cada parròquia com segueix: la zona de casc antic, la zona urbana, la zona d'eixample urbana, la zona residencial, la zona industrial i la zona rústica no urbanitzable. D'altra banda, la suspensió de llicències altres que els xalets va ser reiterada en aquests termes: "Donat que fa 22 anys que el M.I. Consell General encomanà l'execució d'un pla d'Urbanisme a cada Corporació Local i que aquest no s'ha realitzat i vistos els acords del M.I. Consell General de l'11 de juny del 1960, no s'atorgarà cap permís de construir que no correspongui a xalet (definit amb els requisits específics següidament en l'Apartat Zona Residencial Unifamiliar) fins i tant cada Parròquia hagi fet i aprovat la zonificació corresponent al seu territori i aquesta hagi estat ratificada pel M.I. Consell General". Vegeu la *Recopilació (op. cit.)*, vol. 2, pàg. 217, Ordinació del Consell General del 29 de juliol del 1981.

⁷⁵ En realitat, és cert que mitjançant la zonificació, la major part del sòl privat va ser assimilat al sòl urbanitzable a curt i mitjà termini.

compensació urbanística adequats, s'edificaven primordialment les finques limítrofes amb els vials i carrers que s'anaven desenvolupant, de manera que el creixement es va fer sobretot de forma rectilínia de nord a sud.

1.0.2.17. No es va pensar en la possibilitat de racionalitzar el creixement, de compensar els dèficits palesos ja llavors, d'alliberar sòl públic (deixant d'adquirir-ne als privats) i de racionalitzar la ubicació dels equipaments col·lectius dins dels teixits urbans, per citar algun exemple. I sobre aquestes disfuncions originals, cal encara afegir el que ja s'ha introduït al final de l'apartat anterior –una realitat que encara s'ha apreciat darrerament al nostre territori–: el creixement urbà s'ha concentrat abusivament en el sòl dels marges de la xarxa de carreteres, o dels carrers dels nuclis històrics, o, fins i tot, sobre certs tipus d'exemples urbans clarament estrets en relació amb llur densitat. I altres exemples dels *mals exemples* són també la relació insuficient entre l'alçada dels edificis i les amplades dels carrers,⁷⁶ o els carrers amb massa pendent, o l'edificació d'habitatges en zones obagues, molt més apropiades per a usos altres que el pròpiament residencial.

1.0.2.18. La normativa del país es va aferrar a reglamentar primordialment l'edificació i va oblidar la resta. En efecte, després de l'adopció de les normes de zonificació i de llur consolidació (reformes puntuals per part dels comuns, ratificades pel Govern), la normativa va progressar cap a disposicions relatives únicament a l'edificació, a la construcció, a l'accessibilitat, a la protecció contra incendis, i cap a altra reglamentació tècnica (ascensors, gas, instal·lacions de baixa

⁷⁶ Vegeu l'exemple de la Prada Ramon d'Andorra la Vella.

tensió...). I és cert que en matèria d'edificació, el país es va dotar d'un arsenal normatiu comparable al dels països del seu entorn.

1.0.2.19. Ara bé, amb tot el que s'acaba de dir, tampoc no s'esmenava, ni es podia contrarestar, l'absència d'una veritable política de planificació i d'ordenació, entesa com el deure dels poders públics de no deixar el creixement, ni l'urbanisme, ni l'ordenament del territori derivar sota les úniques ones dels corrents del lliure joc del mercat i dels seus interessos econòmics privats. El problema esdevenia crònic pel que fa a l'ordenació del territori, malgrat els plans generals de carreteres successius promoguts per la Conselleria de Serveis Públics del Consell Executiu i, més tard, pel Ministeri d'Ordenament Territorial del Govern. Tot plegat ja posava en evidència la manca de previsions a mitjà i llarg termini.

1.0.2.20. Un exemple significatiu del que s'acaba de dir pot ser una ubicació precipitada dels equipaments i dels serveis de forma més o menys aleatòria, en funció del sòl disponible en aquell moment en el mercat, atesa l'absència de cessió gratuïta i obligatòria per a equipaments (no es poden oblidar els equipaments col·lectius que van implicar inversions econòmiques importants en terrenys de titularitat privada en mans de l'Administració per la gràcia de simples arrendaments a curt o mitjà termini). En termes generals, hi havia una absència de definició per part de les administracions de qualsevol aspecte relatiu a dèficits existents, demografia i població, previsions de creixement, activitats sostenibles i recursos disponibles.

1.0.2.21. El Consell General, en l'Ordinació X del 22 de maig del 1978, va instar les set parròquies perquè efectuessin les zonificacions dins de l'àmbit del territori comunal. D'altra banda, per un acord del

mes de juny del 1980, el mateix Parlament es feia ressò de la necessitat d'elaborar els plans d'urbanisme. Per fi, s'immiscia a poc a poc en la consciència política la idea que el Pla d'ordenació s'havia d'integrar dins de la política general de planificació, en coordinació amb el desenvolupament de cada parròquia i del país en general.

1.0.2.22. Amb molt bon criteri, s'apuntava que la planificació urbanística seria incompleta i poc efectiva si no formava part d'una política general de l'Estat. I amb el mateix propòsit, l'any 1981, en ocasió de la modificació de l'Ordinació núm. 1 del 16 de juny del 1978, el Consell General va reiterar el seu neguit quant a la zonificació encarregada als comuns, conscient que, tot i ser un pas elemental, s'havia de completar immediatament amb l'elaboració d'un Pla d'ordenació del territori. Veiem, doncs, que el legislador ja va començar a copsar la necessitat de dotar-se de les normes i dels instruments del dret urbanístic modern (planificació general i planejament derivat), amb més inclinació cap a una política d'ordenació general del territori de caràcter més centralista.

C. Inicis de normalització normativa

1.0.2.23. L'any 1989 es van definir i instituir les figures del Pla parcial i del Pla especial; tot i això, eren totalment orfes de qualsevol vinculació amb un Pla general de la parròquia, ni amb cap altre instrument de planificació d'àmbit territorial superior o inferior, que no existien. I unes altres qüestions van sorgir quan es va prendre consciència de la necessitat de procedir a les primeres rehabilitacions dels edificis construïts durant els anys 40 i 50. Aquestes operacions es van trobar aleshores sense normativa específica aplicable a llur especial situació. I la normativa llavors vigent no era útil, ja que no havia estat

pensada per preveure i regular els procediments de rehabilitació i renovació d'edificis. L'estudi referit dirigit per Bricall es fa ressò que la crisi d'inicis dels noranta va fer davallar la construcció d'obra nova, i que llavors van aparèixer activitats lligades al manteniment d'edificis.

1.0.2.24. Pel bé del país i del seu urbanisme, el procés de creixement va tenir lloc, de manera més o menys paral·lela en el temps a la reforma constitucional que va concloure amb l'adopció de la primera Constitució escrita del Principat d'Andorra el 28 d'abril de l'any 1993. Subsegüentment i per mandat de la nova carta magna, s'inicien els temps de desenvolupament de les primeres lleis qualificades que s'hi estableixen. Pel que fa no només a l'urbanisme, sinó també a l'organització dels poders descentralitzats, s'han de destacar les lleis qualificades, del 4 de novembre del 1993, de delimitació de competències dels comuns i de transferències als comuns. Pel que fa a l'urbanisme, la primera Llei qualificada atribueix als comuns una gran part de la competència i responsabilitat de la gestió i tutela urbanística de llurs territoris parroquials.

1.0.2.25. Són anys de canvi, i la reforma institucional amb la seva inèrcia política i social contribueix a alimentar un procés en marxa. La societat civil assumeix la necessitat d'elaborar una norma de rang legislatiu que reguli l'ordenació del territori, amb les conseqüències que una tal novetat hauria implicar davant del sistema anterior vigent. Els organismes governamentals d'estadística posen a la llum les dificultats estructurals de trànsit a molt curt termini, que van ser destacables als anys 90 i fins a ben entrada la primera dècada del 2000. Les causes, entre altres, eren les dimensions i les característiques pròpies de la xarxa de carreteres i també la seva transformació accelerada i improvisada en simples vials urbanitzadors del territori.

1.0.2.26. Amb la Constitució de l'any 1993 i el creixement dels anys 90, les necessitats d'ordenar i estructurar el territori, i doncs d'adoptar normes que ho permetin i que posin a l'abast dels actors els instruments urbanístics apropiats per fer possible el planejament urbanístic, es converteixen, encara més, en una qüestió impossible d'ajornar. Hi havia en joc el producte resultant del notable i continu creixement cada dia més desordenat de la darrera dècada del segle passat. L'article 80 de la Constitució atribueix competència a les corporacions locals en matèria d'urbanisme, unes competències que només poden ser efectivament exercides dins del marc d'una llei general. També és cert que el Comú d'Andorra la Vella va iniciar certs treballs preparatoris útils a la planificació comunal, però, malgrat la iniciativa, va haver de decidir de suspendre'ls (per prudència) fins a l'aprovació de la base legislativa necessària en la matèria.

D. La jurisprudència anterior a la Constitució

1.0.2.27. L'evolució particular de la normativa urbanística del Principat, tal com s'ha exposat als apartats anteriors, i el fet que la nostra jurisprudència administrativa es consolida –gairebé es pot afirmar pròpiament que neix– a partir de l'entrada en vigor del Codi de l'Administració i de l'efectiva instauració de la jurisdicció administrativa i fiscal (finals de l'any 1991),⁷⁷ comporta que les decisions dels tribunals en matèria urbanística, en realitat qüestions sobre l'edificació, siguin altament casuístiques. Dit altrament, la manca de sistematització i d'elaboració del conjunt de normes que configuren un dret de l'urbanisme estructurat i modern va dificultar la tasca dels tribunals,

⁷⁷ L'efectiva instauració de la jurisdicció administrativa i fiscal va ser el 1r d'octubre del 1991, per Llei [dels coprínceps] d'instauració de la JAF, de 07-09-91.

que sovint a través de llurs decisions, van haver de solucionar amb interpretacions teleològiques o analògiques i mitjançant el dret comparat les dificultats i les llacunes d'una normativa minsa i formulada deficientment, ja que essencialment estava enfocada a regular la construcció o l'edificació, i quasi mai –per no dir mai– la urbanització mitjançant el planejament.

1.0.2.28. La tasca del Tribunal Administratiu i Fiscal en matèria d'urbanisme i construcció, com veurem seguidament en algunes sentències significatives, no va ser còmoda. Gran part dels litigis comportaven també la resolució de qüestions de caràcter processal, però certament rellevants, perquè les generaven les pràctiques en vigor, com per exemple, la genuïna doble autorització (llicències comunals i llicències governamentals) o la manca de publicació dels actes administratius que sustentaven aquestes llicències d'edificació, entre altres aspectes. Tot plegat consistia en una sèrie d'incidències rellevants de procediment administratiu, però no sempre íntimament lligades a l'urbanisme o a la construcció, sinó més aviat degudes a la indeterminació d'alguns mecanismes específics emprats en aquesta matèria.

1.0.2.29. Com s'ha dit, la normativa andorrana imposava a l'administrat (i ho va continuar imposant de manera transitòria fins a l'aprovació dels plans generals de les parròquies), l'obtenció de dues llicències administratives per obtenir permís d'edificació. La primera llicència, que s'havia de tramitar i obtenir davant de l'Administració comunal, s'atorgava un cop verificada la conformitat del projecte constructiu amb les ordinacions dites parroquials. La segona llicència d'obres era tramitada i autoritzada pel Govern, després que hagués comprovat la conformitat del projecte amb les ordinacions generals.

Es tractava d'actes reglats, mitjançant els quals les administracions havien de controlar el respecte del projecte a la legalitat urbanística i constructiva recollida en llurs respectives ordinacions. Tanmateix, les dites ordinacions generals constituïen els plafons, els límits legals dins dels quals s'havien d'encabir les normes parroquials.

1.0.2.30. Per sentència del 12 de juny del 1992,⁷⁸ en el marc d'un judici en el qual es discutia sobre la validesa o la nul·litat o l'anul·labilitat d'una llicència de construcció, el Tribunal Administratiu i Fiscal estimà que l'Administració comunal interessada no tenia legitimitació per discutir, davant de la jurisdicció contenciosa, la resolució del Govern, dictada en el marc del recurs d'alçada dirigit contra l'acte administratiu comunal impugnat.⁷⁹ Però, pel que interessa la nostra matèria més precisament, la mateixa sentència feia l'any 1992 les precisions següents:

“[...] es troba a faltar una regulació legislativa que delimiti clarament les respectives competències de Quarts, Comuns i Govern en matèria d'atorgament d'autoritacions d'edificar, i que perfili si el Govern actua com un òrgan merament jeràrquic en aquesta matèria o ho fa com a òrgan de tutela que té a cura la defensa d'interessos supralocals”.

El Tribunal feia una clara al·lusió a les mancances legals i a les dificultats derivades d'aquesta falta de determinació en la delimitació de les competències pròpies de cadascuna de les diferents administracions implicades en el procés d'atorgament de llicència d'obres.

⁷⁸ SAURA LLUVIÀ, L. *Jurisprudència del Tribunal Administratiu i Fiscal*, 1992/1993. Principat d'Andorra. Consell Superior de la Justícia, 1994, pàgina 63.

⁷⁹ El que s'anomena el recurs d'alçada propi i el recurs d'alçada impropï.

1.0.2.31. La mateixa sentència, generosa en l'anàlisi de les normes urbanístiques de llavors, descrivia la situació del conjunt de la normativa urbanística vigent dient que:

“L'estructura normativa del Principat en matèria urbanística s'integra de disposicions emanades del M.I. Consell General i de les dictades pels diferents Comuns en exercici de competències pròpies, però en el marc general definit en aquelles. Les del primer grup són, fonamentalment, l'Ordinació número I, de 16 de juny de 1978 i la II, de 29 de juliol de 1981, que la complementa i la modifica. La raó d'ésser d'aquestes disposicions, i en particular de la segona, es troba en el fet que, com s'explica en la part dispositiva, ja en l'Ordinació X, de 22 de maig de 1953, el M.I. Consell General encomanà l'execució d'un pla d'urbanisme a cada corporació local, i en no haver-se portat a terme cap, el propi Consell proposà la divisió territorial del terreny de cada Parròquia, mitjançant la tècnica de la zonificació, quines normes de construcció també estableix; i tot això fins que cada Parròquia hagi aprovat la zonificació al seu territori”.

1.0.2.32. El Tribunal de la darrera instància administrativa constata la dualitat de normes en la disciplina, i per bé que considerava i referendava les competències dels comuns en matèria d'urbanisme, no deixava de remarcar l'obligació d'inserció de les regles locals dins del marc general, és a dir, dins els límits marcats per les ordinacions dictades des del poder estatal.⁸⁰ Alhora, la sentència apunta també el fet que la tècnica de la zonificació fou emprada pel Consell General en defecte d'execució del mandat d'elaboració d'un Pla d'urbanisme

⁸⁰ S'ha de recordar que la Llei de delimitació de les competències dels comuns és posterior a aquesta sentència.

que, legalment, havia estat encomanat pel legislatiu als set comuns de les parròquies.

1.0.2.33. Respecte a la naturalesa jurídica de les ordinacions comunals, el Tribunal va estimar que no es tractava de *normes d'aplicació subsidiària* a les ordinacions generals, sinó de *normes d'aplicació directa i primària*, l'objectiu de les quals era de “constituir una modalitat d'ordenació urbanística que s'elabora en defecte del Pla d'ordenació”. La sentència fa una definició subtil i fina de l'ordenació local de llavors, la qual alhora, és una imatge fidel de l'estructura normativa particular vigent en aquell moment. En tot cas, quedava clar que les normes parroquials no constituïen –ni tampoc ho han estat després de la delimitació de les competències dels comuns– normes subsidiàries de les ordinacions generals, sinó un instrument de regulació que permetia a l'entitat comunal dotar-se de les regles d'edificació més adequades o pròpies per les seves característiques i vocacions. Però cal remarcar que la decisió judicial ja feia incidència diàfana que es tractava d'una modalitat d'ordenació emmarcada dins de l'ordre normatiu general (ordinacions generals) i efectuada en defecte d'un Pla d'ordenació parroquial, que és justament l'instrument urbanístic adequat, avui àmpliament assumit i consagrat, després de la primera Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU) de l'any 2000.

E. La jurisprudència posterior a la Constitució

1.0.2.34. Com s'ha dit, l'entrada en vigor de la carta magna conduí molt ràpidament a l'aprovació de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre del 1993 (juntament amb la Llei qualificada de transferències als comuns de la mateixa data). A l'article 4, que estableix les competències de les corporacions

locals per mandat de l'article 80 de la Constitució, posa a càrrec i a cura dels comuns:

“la definició de la política urbanística de la parròquia dins del marc de la general de l'Estat, gestionant, fixant i aplicant els plans generals i parcials d'urbanització, les condicions d'edificabilitat i habitabilitat, les infraestructures viàries i de serveis i els equipsaments comunals col·lectius”.

L'articulat reprèn bàsicament l'esperit de la sentència ja citada del 12 de juny del 1992 en el sentit que la competència de l'entitat comunal és pròpia i no subsidiària, però sempre enquadrada dins la política general d'ordenació territorial dirigida pel Govern. Els comuns han de desenvolupar llurs competències urbanístiques bàsicament mitjançant la planificació general parroquial, la normativa de construcció i la tutela sobre el planejament derivat.

1.0.2.35. Les qüestions relatives al termini d'impugnació d'una llicència d'obres per part d'una persona interessada afectada foren resoltes per la sentència núm. 97-38, de l'1 d'octubre del 1997, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.⁸¹ Ja hem fet al·lusió anteriorment a l'escull de la manca de publicació de les llicències d'obra, la qual cosa plantejava la incògnita sobre el moment a partir del qual els interessats no titulars d'un dret subjectiu perfecte (el que no figura en l'expedient administratiu) podien impugnar-la. El Tribunal tornava a remarcar que una part de les previsions del Codi de l'Administració en aquest aspecte:

81 SAURA LLUVIÀ, L. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*, 1997/98/99, *op. cit.*, volum 2, pàgina 165.

“deixa indefinida una qüestió de notòria importància, com és la de determinar el moment a partir del qual els interessats no titulars d'un dret subjectiu perfecte han d'impugnar un acte de l'Administració, quan aquest no els ha estat notificat, pel fet de no haver-se personat abans de que es dictés la resolució definitiva”.

1.0.2.36. La solució adoptada –a manca de norma expressa– tornava a dependre de la casuística, ja que segons la motivació del jutgador:

“[...] cal atendre a la pròpia actuació de l'interessat i a l'abast del coneixement que pugui tenir del contingut de la resolució administrativa. A més, en l'àmbit de les autoritzacions urbanístiques, no es pot negligir que la intervenció administrativa posseeix una peculiar repercussió externa, ja que habilita ordinàriament la transformació de la realitat física, cosa que fa possible una més fàcil percepció per part de tercers de la seva existència i abast. En conseqüència, en aquests supòsits, els dies a quo per a la interposició d'un recurs per part de terceres persones no comparegudes en l'expedient se situa en el moment en què l'interessat realitza actes que posin de relleu un coneixement suficient de l'existència de la decisió administrativa i de la seva repercussió jurídica en l'esfera de l'interessat, amb el límit últim de la data d'acabament de les obres”.

Aquesta jurisprudència té el mèrit de donar una solució pràctica a les incidències causades per l'absència d'especificació del cos normatiu aplicable. Tanmateix, cal tenir en compte que la seva dinàmica no deixa d'estar tintada per un cert grau de subjectivisme.

1.0.2.37. Però la majoria de les decisions jurisdiccionals van versar sobre interpretacions de les normes de construcció (ordinacions de

construcció), sobre les de zonificació contingudes en les ordinacions parroquials, i també sobre impugnacions de llicències d'obra. Es poden destacar, a títol il·lustratiu i sense pretensió d'exhaustivitat, algunes d'aquestes decisions, en les quals, com constatarem, al marge de la qüestió litigiosa principal, el jutgador no deixa de seguir clamant la provisionalitat del sistema normatiu vigent, la necessitat d'orientar el cos legal cap als mecanismes de la planificació, i finalment la necessitat d'aclarir les competències pròpies de les administracions locals i de la central en la matèria.

1.0.2.38. Per sentència núm. 98-57, del 17 de desembre del 1998,⁸² la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia aplicava la normativa comunal de la parròquia de la Massana i en constatava la transitorietat:

“El reglament de normativa constructiva de la parròquia de la Massana, de 27 de setembre del 1996 (BOPA núm. 70 de 9 d'octubre del 1996), que té per objectiu ordenar el creixement de la parròquia mentre no es publiquin les ordinacions definitives, amb la finalitat –com es diu l'exposició de motius– de preservar l'entorn natural i preveure, pel futur, un desenvolupament urbanístic ordenat i harmoniós del territori parroquial, subjecta la realització de qualsevol tipus d'obra a la prèvia autorització comunal (article 4)”

1.0.2.39. Per sentència núm. 98-48, del 20 d'octubre del 1998,⁸³ la Sala Administrativa resolia determinats aspectes lligats als conflictes de competència entre les administracions locals i l'Administració general:

⁸² SAURA LLUVIÀ, L. *op. cit.*, volum anys 1997-98-99, pàgina 479.

⁸³ SAURA LLUVIÀ, L. *op. cit.*, volum anys 1997-98-99, pàgina 437.

“El present litigi ens porta al punt de saber si els treballs efectuats per a la construcció d'un accés a les Bordes de la Molina requereixen l'autorització del Govern, tal com està previst en el Reglament per a la realització de treballs que modifiquen l'estat actual de terreny de data 7 de març de 1990. Els texts aplicables en la matèria són els següents: l'article 80 de la Constitució disposa: “Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant Llei Qualificada, almenys en les matèries següents [...]. J) Vies públiques. La Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, establerta per aplicació de l'article ja citat, disposa en el seu article 4 i 9: “Són competències dels Comuns [...] la construcció i millora de les vies públiques urbanes; carreteres secundàries, camins comunals i de muntanya, places, jardins, aparcaments i estacionaments. Això no obstant, l'Estat proveirà l'enquitrانament de les vies públiques urbanes i el manteniment i l'enquitrانament de les carreteres secundàries. La qüestió és de saber si aquest text institueix una competència exclusiva a favor dels Comuns o una competència compartida amb el Govern. En la sentència de 17 de desembre del 1997 (causa 97-2-PD), el Tribunal constitucional va manifestar: ‘Per tractar aquest punt, és necessari començar afirmant que els ordenaments dels comuns són limitats en relació amb l'ordenament jurídic general de l'Estat, amb el qual integren un sistema jurídic unitari. Són limitats, perquè sobre aquest ordenament sempre imperen les lleis generals de l'Estat, que asseguren la unitat del sistema, dintre de l'àmbit de les seves competències, atès que l'autogovern comunal només té sentit vertader dins de la unitat de l'Estat’. El Tribunal constitucional afirma per tant clarament que la competència dels Comuns no impedeix l'exercici de la competència del Govern.”

1.0.2.40. La sentència del Tribunal Constitucional citada per la Sala Administrativa li va donar el suport necessari sobre el fet que la qüestió que s'havia de dirimir anava més enllà d'un simple problema de dret de construcció o d'urbanisme i s'inscrivía dins del marc del conflictiu sistema de repartició competencial i del paper de cada administració. Tanmateix, per al cas que ens interessa, resulta important ressaltar el considerant del Tribunal Constitucional que assenta l'axioma que l'autogovern només té sentit quan s'inscriu en la unitat de l'Estat. Una veritat que, avui i segons la nostra opinió personal, hauria d'haver estat ja plenament assumida.

1.0.2.41. El caràcter indemnitzable o no indemnitzable d'una limitació d'aprofitament urbanístic fou analitzat i sentenciat en la decisió núm. 98-43, del 21 de setembre del 1998,⁸⁴ una sentència amb gran valor pedagògic dins del camp del dret de l'urbanisme. Es tractava de saber en quina mesura una limitació del ius aedificandi imposada per una norma de rang legislatiu (Ordinació del Consell General elevada a rang de llei després del 1993 per la Llei de les ordinacions) i destinada a protegir una església romànica (que és un bé d'interès cultural –BIC–) i el seu entorn, donava dret al propietari del terreny afectat a obtenir una indemnització. El Tribunal Administratiu, en primer lloc, va confirmar el conegut principi que afirma el caràcter no indemnitzable de les conegudes servituds urbanístiques:

“La concepció estatutària del dret sobre la propietat del sòl (segons la qual el contingut del dret ve ‘delimitat’ –no limitat– per les disposicions que en regulen els usos i les seves intensitats) fa que les restric-

⁸⁴ SAURA LLUVIÀ, L. *op. cit.*, volum 1997-98-99, pàgina 411.

cions de l'aprofitament urbanístic del sòl formin part del contingut normal de dret de propietat i no siguin, per tant, indemnitzables.”

1.0.2.42. El considerant es fonamenta, doncs, en el principi contemporani de no-indemnització de les servituds urbanístiques, que pren causa i base en la funció social constitucional del dret de propietat, tal com és recollida en l'article 27.1 de la carta magna:

“Tot i que aquesta concepció era poc arrelada al Principat quan es van dictar les resolucions administratives de 1978 i 1982, avui dia, forma part de la cultura jurídica contemporània, té, entre nosaltres, reconeixement constitucional (la funció social de la propietat és reconeix en l'article 27.2) i ajuda a comprendre que les restriccions del dret d'edificar no constitueixen ‘limitacions’ del dret de propietat sobre el sòl i que el dret a una indemnització només neix quan aquelles restriccions són singulars, o en altres paraules, extraordinàries en comparació amb les que experimenten els altres propietaris de l'entorn, i no susceptibles de distribució entre tots ells o compensables amb els beneficis que pels propietaris deriven de l'acció urbanística de l'Administració, la qual cosa requereix una anàlisi detallat de cada cas concret.”

1.0.2.43. Ara bé, un cop assentat el dit principi, la sentència, amb una gran dosi de finesa, analitza i constata la diferència existent entre les càrregues singulars o les extraordinàries – aquestes darreres, per tant, trencadores del principi d'igualtat– i aquelles altres càrregues urbanístiques que, juntament amb els drets urbanístics que formen part del dret de propietat, són i han de ser objecte de distribució justa entre propietaris, mitjançant determinats mecanismes del dret urbanístic modern, especialment els instruments que conformen el planejament derivat (específicament la parcel·lació i la compensació urbanística).

1.0.2.44. En el supòsit analitzat, no solament l'especialitat o singularitat de la servitud urbanística, sinó també i sobretot el trencament manifest del principi d'igualtat que hauria implicat no considerar la demanda, van determinar l'estimació i la fixació de la reparació justa, mitjançant indemnització singular a la persona afectada:

“Però reprenent el que hem dit abans sobre com determinar si el perjudici és, en aquest cas, indemnitzable o no, és palès que el terreny del Sr. XX es troba al costat d'altres que no han patit l'efecte de la restricció imposada per l'Ordinació de 1964 i, no obstant, no es diferencien d'aquell en res que sigui significatiu, llevat que el del Sr. XX es troba davant l'església, i aquesta circumstància no és suficient per justificar que l'agent l'hagi de suportar sense cap dret a indemnització. D'altra banda, la privació d'edificar no li ha estat compensada –o almenys no s'ha provat que ho hagi estat– amb l'específica atribució dels beneficis econòmics en què s'hagi pogut traduir l'actuació urbanística del Comú d'Encamp o del Govern. Per acabar, convé fer una matisació. L'Ordinació de 1964 remet a un futur reglament l'establiment de 'les condicions, modalitats distàncies i indemnitzacions' a què pot donar lloc la prohibició d'edificar. El fet que aquest reglament no s'hagi dictat no fa altra cosa que reforçar la tesi de que la restricció d'aprofitament urbanístic abans esmentada és singular, no solament perquè només s'ha aplicat al terreny de l'agent, sinó també perquè no es recolza en la disposició reglamentària, que, si hagués existit, hagués fet possible les restriccions com part del contingut normal del dret de propietat, sota condicions objectives preestablertes i, naturalment, amb la contrapartida de la indemnització, però encara no s'ha aprovat. Per tot això, en aquest cas el perjudici al qual ens referim és especial i s'ha d'indemnitzar, obligació, aquesta, que correspon a la part demandada.”

1.0.2.45. Notem que després de constatar el caràcter singular de la restricció imposada al propietari implicat, el Tribunal motivà i demostrà l'aparició d'un trencament de la igualtat (que ja dóna dret a la indemnització segons l'article 59 del Codi de l'Administració) i, seguidament, raonà posant de manifest la mancança de normativa o d'una anunciada ordinació, davant de les condicions objectives preestablertes necessàries. La sentència va assentar el principi de no-indemnització de les conegudes servituds urbanístiques, per bé que en aquell cas precís i per les raons ja comentades, és a dir, pel fet de no haver-hi hagut justa compensació urbanística en aquell temps, acabava atorgant al demandant la reparació justa, en existir singularitat de la càrrega i una ruptura clara en la igualtat de tracte. Alhora, la decisió tornava a posar de manifest els déficits del dret urbanístic vigent i insistia en l'existència de normativa comparada contemporània, a disposició del legislador, adequada per gestionar de forma més justa i equitable els problemes derivats de les càrregues i dels beneficis imposats al dret de propietat pel fet de l'urbanisme.

1.0.2.46. Val a dir que els criteris seguits llavors per la resolució coincidien i encaixaven perfectament amb la interpretació jurisprudencial del Tribunal Europeu del Drets Humans (TEDH), en aplicació de l'article 1r del Protocol addicional número 1.⁸⁵

⁸⁵ L'article 1r del Protocol addicional signat el 29 de març de 1952 disposa: "Tota persona, física o moral, té el dret al respecte dels seus béns. Ningú no pot ser privat de la seva propietat, excepte per causa d'utilitat pública d'acord amb les condicions previstes per la llei i amb els principis generals del dret internacional. Les disposicions anteriors no afecten el dret dels estats d'aprovar les lleis que estimin necessàries per reglamentar l'ús dels béns de conformitat amb l'interès general o per assegurar el pagament d'impostos o altres contribucions o multes."

Des de les sentències del TEDH en els afers *Sporrong i Lönnroth contra Suècia* (23 de setembre del 1982, sèrie A núm. 52) i en la sentència *James contra Anglaterra* (21 de febrer del 1986, sèrie A núm. 98), es reprenen les línies bàsiques de la protecció del dret de propietat davant de l'expropiació, de l'expropiació indirecta, de servituds singulars o límits al dret de propietat.

1.0.2.47. Tornant a les sentències andorranes, el concepte de *legalitat urbanística* i sobretot les conseqüències de la seva vulneració foren objecte de la decisió núm. 95-46 del Tribunal Superior de Justícia , del 19 de desembre del 1995:⁸⁶

“les actuacions que suposen un incompliment de la normativa urbanística poden produir diversos efectes, entre els quals destaquen, per la seva importància, les mesures encaminades a restablir el compliment de l'ordre jurídic pertorbat, la indemnització de danys i perjudicis quan sigui escaient i, en darrer terme la imposició d'una sanció administrativa”.

1.0.2.48. La sentència 98-13, del 25 de març del 1998⁸⁷ precisava que malgrat una terminologia a voltes inexacta, l'adopció de mesures administratives destinades a restaurar l'ordre jurídic infligit, és a dir, la legalitat urbanística no tenen un caràcter estrictament sancionador:

“[...] no són purament de naturalesa sancionadora, ja que van adreçades a assegurar el compliment de les normes que han estat desconeegudes per una actuació il·legal [...]”.

1.0.2.49. Podem concloure amb la idea que la jurisprudència en matèria d'urbanisme, anterior i posterior a la Constitució, ha hagut de confirmar i afermar diversos principis necessaris però establerts de manera deficient en les normes del dret vigent. D'altra banda, i en

⁸⁶ *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia*, 1994/95/96. Consell Superior de la Justícia, pàgina 341.

⁸⁷ SAURA LLUVIÀ, L. *op. cit.*, volum 1997-98-99, pàgina. 273.

defecte d'una política de planificació adequada dins d'un dret comú de l'urbanisme, la majoria de les decisions sobre urbanisme versen més aviat sobre la interpretació de les normes de construcció, o sobre les normes de zonificació de les ordinacions parroquials. Recordem, però, que la jurisdicció administrativa, amb les sentències exposades i mitjançant les seves pedagògiques referències als mecanismes urbanístics moderns, ha contribuït valuosament –i sempre amb una elegància irreprotxable envers els dos altres poders– a impulsar i a promoure l'adopció d'una normativa molt més adaptada al present i sobretot al futur.

Títol segon.

La Llei general d'ordenació del territori i urbanisme

Capítol preliminar. La LGOTU: esperit i exposició de motius

A. Introducció

2.0.0.1. La LGOTU –sense entrar en dogmatismes doctrinals– regula l'ordenació del territori mitjançant instruments de competència nacional, i l'urbanisme tant parroquial (planificació territorial i normatives subsidiàries) com derivat (plans parcials i plans especials). Això no obsta perquè les tres nocions distingides aquí continuïn íntimament lligades, per tal com un sistema general requereix l'existència de subsistemes particulars per al funcionament del tot, i viceversa.

2.0.0.2. Una aproximació a Andorra amb el sistema d'informació geogràfica desenvolupat per Google Earth⁸⁸ serveix per il·lustrar l'explicació: quan la càmera focalitza el país amb fronteres, les parròquies, els rius, els ponts, les carreteres generals i els túnels, estem

⁸⁸ Els sistemes d'informació geogràfica es tracten succintament en la darrera secció del capítol tercer del títol tercer d'aquest treball.

davant de competències de l'ordenació territorial, els sistemes bàsics de la logística general de funcionament de l'Estat. En canvi, quan hom aproxima el zoom a les parròquies, les subdivisions territorials i les seves trames urbanes, apareixen elements de la planificació parroquial, amb l'entramat de carrers del nucli urbà, els equipaments col·lectius i la divisió de l'espai o el sòl urbà, de l'espai o el sòl urbanitzable, dels nuclis consolidats o no, de barris i eixamples, de renovacions urbanes actuals o futurs. Seguint el mateix símil, finalment, el Google Street ens permet endinsar-nos visualment dins del mateix conjunt dels barris i fins a prop, o a tocar de cadascuna de les edificacions de la ciutat; podem apreciar l'edificació, la planificació derivada existent i la futura en potència, aquesta darrera òbviament condicionada als interessos eventuais privats i/o públics de creixement.

2.0.0.3. La Llei general d'ordenació del territori i urbanisme és una norma el contingut i la funció de la qual es pot assimilar, en dret comparat, a la Llei del sòl⁸⁹ espanyola (*Ley 8/90 de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*) o també a la francesa (*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, del 25 de juny del 1999).⁹⁰ La LGOTU és un text d'abast general, i va voler donar respostes i solucions concretes a una de les necessitats més essencials per al futur del país: l'ordenació racional del territori. Com s'ha explicat, això es devia a les mancances i les llacunes de l'antiga legislació tant pel que feia a l'ordenació del territori com en relació amb l'urbanisme, i dins d'aquest darrer, tant les relacionades amb la planificació parroquial com les que hi

⁸⁹ La primera *ley del suelo* espanyola va ser promulgada l'any 1956 i la més recent és del 2008 (Cf. Text refós de la Llei del sòl, del 2008).

⁹⁰ Vegeu també *Loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain* i *Codes de l'urbanisme*.

havia en matèria de planejament derivat, tot i que s'havien aprovat alguns plans parcials de forma independent abans de l'any 2000. La LGOTU responia així a les exigències imperioses del creixement de país durant les dues darreres dècades del segle XX.⁹¹

2.0.0.4. S'ha anticipat que la norma andorrana integra en el mateix cos normatiu dues nocions que, tot i ser molt connexes, han estat i poden ser distingides més o menys per la doctrina moderna, ja que constitueixen matèries certament complementàries i vinculades, però no totalment idèntiques. Efectivament, la nostra Llei regula l'ordenació del territori i l'urbanisme. L'ordenació del territori ha de ser entesa com la recerca, en l'àmbit territorial nacional, d'una repartició òptima de les estructures, els equipaments, els recursos i les activitats en relació amb la població i la seva distribució. I per bé que part d'aquests objectius també es recullen i retroben en l'urbanisme i el dret que el regula, aquest darrer versa principalment sobre l'ocupació i la utilització concreta del sòl en un àmbit geogràfic o territorial inferior (la ciutat per excel·lència, la unitat urbana o la parròquia en el nostre cas), que es plasma en el desenvolupament purament urbà i que també s'ha anomenat doctrinalment microordenació.

2.0.0.5. En aquest sentit, la normativa francesa ressenyada desenvolupa únicament l'ordenació del territori nacional, és a dir una escala geogràfica superior. En canvi, l'urbanisme pròpiament dit es regula al conegut *Code de l'urbanisme et de l'habitation* de l'any 1954, veritable pedra angular del dret urbanístic gal que fou dividit en dos codis

⁹¹ Creixement sostingut durant els darrers anys 90 i fort creixement durant els set primers anys dels 2000.

l'any 1972.⁹² Finalment, es pot fer referència a la Llei d'urbanisme 2/2002, del 14 de març del 2002, aprovada pel Parlament de Catalunya en el marc de les competències que li són atribuïdes per l'article 9.9 de l'Estatut d'autonomia.⁹³

2.0.0.6. Les dimensions i l'estructura territorial andorranes expliquen l'opció de concentrar l'ordenació del territori i l'urbanisme en un sol text.

B. Consideracions generals sobre l'exposició de motius i l'estructura normativa de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme

2.0.0.7. La Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGO-TU) va ser el resultat d'uns avantprojectes complexos jurídicament i política, en el sentit que van comportar necessàriament l'obligació d'adaptar i de fer encaixar la filosofia de les normes, els principis i els mecanismes de l'ordenació del territori i del dret de l'urbanisme moderns, no solament a les particularitats orogràfiques del territori, sinó també a les característiques socials, polítiques i jurídiques pròpies del nostre país.

2.0.0.8. L'orografia pirinenca complicada desaconsellava una rigidesa excessiva de la normativa, tant en matèria d'edificació com, en general, en l'àmbit de la urbanització. I d'altra banda, la regulació que s'emprenia havia de tenir en compte un marc institucional complex, degut, en part, a la delicada atribució o distribució de les competèn-

⁹² El *Code de l'urbanisme et de l'habitation*, de l'any 1954, va ser dividit l'any 1972 en el *Code de l'urbanisme*, per una banda, i el *Code de la construction et de l'habitation*, per l'altra.

⁹³ La llei catalana actual és la Llei 3/2012 del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost.

cies, per raó de matèria, de les administracions (locals i central) que participaven en els processos urbanístics. El marc jurídic també era complex, pel fet calia establir els instruments de la planificació i del planejament dins d'un territori nacional que ja havia estat zonificat per la normativa anterior (la substituïda).⁹⁴ Finalment, s'hi afegien les dificultats inevitables inherents a qualsevol règim transitori que pretén derogar un sistema normatiu obsolet, aplicat, però, durant més de trenta anys, per donar pas i posar les bases a la imminent entrada en aplicació del nou règim.⁹⁵

2.0.0.9. En efecte, a l'hora de llegir el text, tal com s'ha apuntat i com s'explica més endavant, cal recordar que la LGOTU i els instruments jurídics que instaura intervenen en un territori el sòl del qual ja estava zonificat per les antigues ordinacions locals. Altrament dit, la classificació del sòl no es podia articular a partir del sòl rústic, com sol passar arreu, sinó que s'havia de dur a terme a partir d'un sòl que ja havia estat qualificat en zones en sa totalitat privada, i definit amb vista a extreure'n directament l'aprofitament urbanístic privat. A més, s'ha de tenir en compte que el sòl havia estat zonificat de forma més aviat discrecional i sense cap lògica d'una determinada política urbanística altra que no fos créixer per sobre de tot. S'ha dit que el sòl havia estat qualificat, però no pas classificat sistemàticament segons les classes tradicionals, *urbà*, *urbanitzable* i *no urbanitzable*, que consagra el nou règim.

⁹⁴ L'antiga legalitat amb la zonificació va fixar inevitablement les perspectives dels aprofitaments urbanístics privats, i aquest fet repercuteix evidentment sobre el preu del sòl.

⁹⁵ Una de les dificultats destacables dels projectes de llei va ser efectivament el fet que la major part del sòl estava zonificat en urbà, eixample urbà i residencial, de manera que es va haver d'establir el límit de m² edificables, és a dir, el sostre d'edificabilitat màxima parroquial prenent com a base el potencial d'edificació resultant de les ordinacions antigues. Cal reconèixer que aquesta fórmula fou emprada de manera bastant empírica atesa la dificultat d'un càlcul d'aquestes característiques.

2.0.0.10. La LGOTU desenvolupa el principi d'especialitat a favor dels comuns, que es proclama en la Llei qualificada de competències dels comuns, del 4 de novembre del 1993. Mitjançant els mecanismes que instaura, la Llei dona les eines a l'autoritat comunal perquè pugui exercir les seves competències en matèria urbanística general de la parròquia (Pla d'ordenació i urbanisme parroquial –POUP–) i planejament derivat (tutela del Pla parcial, promoció de l'especial, normes subsidiàries i complementàries comunals i règim d'autorització), i també les competències de participació en polítiques d'ordenació general del territori, tenint sempre present, però, que aquestes s'han d'inscriure dins dels límits traçats per la llei i els reglaments de l'Estat (el Reglament urbanístic, el Reglament d'urbanització i el Reglament de construcció).

2.0.0.11. L'exposició de motius, com és clàssic, presenta el text de forma general i insisteix particularment en els canvis més notables que implica l'entrada en vigor. Descriu els nous instruments jurídics consagrats i regulats en la legislació andorrana, i estableix la informació, els estudis, les variables i les ràtios de coneixement imprescindibles per posar en funcionament la planificació. Fa referència, doncs, als conceptes de previsió de creixement, de prioritats de l'acció pública, de necessitats, previsions i mínims exigibles pel que fa a infraestructures i serveis d'interès públic, de percentatges de cessió obligatòria per part dels propietaris, de terrenys destinats a equipaments col·lectius, de compensacions i protecció del medi ambient, de recursos naturals i de patrimoni artístic i cultural, no menys oblidats pel règim anterior. En definitiva, instaura de manera efectiva principis, conceptes i instruments o mecanismes jurídics inherents a una llei d'ordenació actual, sense oblidar, com ja s'ha remarcat, les especialitats pròpies del territori i les particularitats socials, polítiques i jurídiques del país.

2.0.0.12. En aquest sentit, la Llei va crear i desenvolupar alguna figura ben pròpia i altres de destinades a encaixar amb l'estructura social i territorial d'Andorra. El poder local, de conformitat amb les competències que li són pròpies, és el responsable de gestionar l'urbanisme parroquial en funció de les seves vocacions, presents i futures. Els instruments d'ordenació dels comuns, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP), tenen la potestat de classificació del sòl i la divisió d'aquest sòl en unitats d'actuació coherents, l'aprovació dels plans parcials i la impulsio i l'elaboració dels plans especials, la possibilitat de coadjuvar en els plans parcials, la redacció de les normes reguladores de la normativa subsidiària, les normes de rehabilitació i dels programes de reforma interior i les disposicions de protecció i de sanejament. L'objectiu és preveure, preparar i finalment executar una política urbanística local coherent per si mateixa i també, com ja apuntava el Consell General fa vint anys, coordinada amb el desenvolupament de la resta de parròquies i amb el de tot el país.

2.0.0.13. La LGOTU posa remei a una sèrie de dèficits legals del marc normatiu anterior que, si més no, podien comportar, com remarcava la jurisdicció administrativa en les seves decisions, determinades confusions i conflictes d'atribució de competències entre l'Administració central i l'estructura territorial. Per aquesta raó, l'articulat determina i fixa clarament les potestats respectives i té cura de precisar-ne els límits. Es racionalitza el procediment d'autorització en matèria urbanística i de construcció i, així, es posa fi a la pràctica coneguda com a *dobla autorització*, que implicava la producció de dos actes administratius, emesos per dues administracions distintes, per a l'obtenció d'una mateixa llicència. També queden ben diferenciades les fases del procés de planificació, és a dir, el marc teòric de referència del conjunt (previ-

sions a mitjà i llarg termini) i el marc executiu o de gestió, que és el que realment i física es podrà bastir sobre el territori al llarg del temps i de conformitat amb les previsions anteriors. El marc teòric inclou la planificació urbanística general, i també una previsió teòrica de futur, amb vista a crear un model de referència que permeti sustentar i motivar la presa de decisions a tots els nivells. Els plans d'ordenació i urbanisme parroquials compleixen aquesta funció a cada parròquia i, alhora, permeten que els territoris decideixin i segueixin llur idiosincràsia pròpia.

2.0.0.14. L'Estat assumeix la coordinació i la integració deguda dels sistemes generals amb els objectius raonables i motivats que han de ser escollits per les parròquies. Els objectius, òbviament, han de ser compatibles i respectuosos amb la política urbanística general, i doncs amb l'ordenació del territori. El marc executiu es compon del conjunt de processos dirigits pels instruments i pels mecanismes que la norma articula, que tenen com a finalitat la plasmació concreta sobre el territori. És a dir, primer hi ha d'haver l'execució dels plans parcials i especials desenvolupats mitjançant projectes d'urbanització; un cop efectuades les reparcel·lacions, hi ha la cessió obligatòria del terreny per a equipaments, aparcaments públics de rotació i espais verds; i finalment, l'edificació en les parcel·les o solars dotats dels serveis i els accessos corresponents.

2.0.0.15. L'anàlisi de la LGOTU que es fa a continuació pren com a base el Text refós publicat per decret legislatiu el 12 de setembre del 2012.

Pel que fa a la normativa reglamentària, es tenen en compte les versions següents:

- El Reglament urbanístic i el Reglament de construcció, ambdós del 3 d'octubre del 2012.
- El Reglament d'urbanització, del 10 d'abril del 2002, modificat el 3 d'octubre del 2012.
- I les Directrius d'ordenació, del 22 de febrer del 2006, modificades el 3 d'octubre del 2012.

Capítol primer.

Disposicions generals de la LGOTU

Secció 1. Definicions axiomàtiques inicials

A. Objecte. Definició d'ordenació del territori.

Abast de l'activitat d'ordenació

2.1.1.1. La LGOTU és la norma de rang legal ordinari que regula amb caràcter general l'ordenació del territori nacional i l'urbanisme, incloses en aquest últim, la planificació parroquial i la planificació derivada. Segons l'article 1, l'objecte de la Llei és la regulació de l'ordenació del territori i el règim del sòl, l'urbanisme i l'edificació. La definició *d'ordenació del territori* es fa a l'article 2 i abasta de manera global totes les divisions o subdivisions importants que coneix la doctrina urbanística.

2.1.1.2. Així, amb l'estructura de la LGOTU també es podria sostenir fàcilment que el règim del sòl (classificació)⁹⁶ forma part majorment de la planificació territorial (parroquial), la qual, però, al final i multiplicada per les set parròquies, també acaba pertanyent a l'ordenació del territori.⁹⁷ La definició de l'article 2 és un bon calaix de sastre que inclou el màxim d'activitat normativa i d'instruments urbanístics dins del concepte definit.

⁹⁶ Vegeu l'apartat A de la secció 3 del capítol quart del present títol.

⁹⁷ Dins dels models d'ordenació urbanística, es va plantejar la idea d'un Pla d'urbanisme nacional.

2.1.1.3. També té interès l'objectiu legal d'“aconseguir una relació adequada entre territori, població, activitat, servei i infraestructures”. Aquesta dita finalitat de relació *adequada* entre els paràmetres esmentats podria ser titllada com una mena d'eufemisme del principi d'utilització racional del sòl que deriva de la Constitució,⁹⁸ però també cal tenir en compte que el legislador va voler ser cautelós en el seu moment. Probablement per aquesta raó no va normativitzar amb obligacions positives de resultat conceptes relacionats amb la sostenibilitat, un objectiu certament encomiable per al respecte necessari a les generacions futures, però amb un grau important de subjectivisme que podia afectar la interpretació política, i en conseqüència també jurídica, de la regulació. De totes maneres, com veurem, la utilització racional del sòl, i les ràtios de densitats compatibles amb el benestar⁹⁹ integren les facultats de l'activitat d'ordenació i es configuren, doncs, com els objectius i models ideals.

B. Facultats de l'activitat d'ordenació

2.1.1.4. Les facultats que implica l'activitat d'ordenació, és a dir, l'activitat normativa d'ordenació, es descriuen a l'article 4 de la LGOTU, en sis apartats. El primer compila les facultats normatives en relació amb la planificació i la seva gestió (inclou l'ordenació territorial, la planificació comunal i la derivada); el segon, les facultats en relació amb el règim del sòl (inclou la utilització racional, la funció social i la justa distribució de càrregues i beneficis); el tercer, les facultats en relació amb el règim de llicències, inspecció i sanció; el quart, les facultats en relació amb la intervenció estatal

⁹⁸ Vegeu l'article 32.

⁹⁹ Vegeu l'apartat següent, sobre l'article 4 de la LGOTU.

sobre el dret de propietat, (regula els usos i estableix normes subsidiàries), i el darrer compila les facultats en relació amb la protecció de la legalitat urbanística. Però encara hi ha un darrer apartat que disposa que la llista és enumerativa i no pas limitativa. Es tracta d'un *numerus apertus*, que no tanca la possibilitat a totes les altres facultats d'ordenació que siguin coherents amb les citades, de manera que es deixa la porta oberta a ampliar l'activitat, i doncs també les facultats que s'hi relacionin.

Secció 2. Principis generals

A. Principi d'obligatorietat

2.1.2.1. L'article 5 de la LGOTU consagra el principi d'obligatorietat: descriu tots els instruments normatius d'ordenació, des dels generals del Govern i dels comuns fins al planejament derivat, i estableix que són obligatoris per a tothom, administrats i Administració. És una conseqüència de la potestat de la norma d'imposar obligacions concretes en el seu vessant deòntic. En realitat, es parteix del principi general de dret públic que estableix que els actes administratius són obligatoris i executius, tal com preveu el Codi de l'Administració.¹⁰⁰ Davant d'una petició d'un propietari que la separació prevista entre el seu terreny i un vial de vianants fos modificada al POUP, la posició de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és clara:¹⁰¹

¹⁰⁰ L'article 23 del Codi de l'Administració estableix: "Els actes administratius es presumeixen vàlids i són executius, sense perjudici dels recursos administratius o jurisdiccionals de què disposen els administrats contra les actuacions administratives que lesionin llurs drets o llurs interessos legítims [...]"

¹⁰¹ STSJA (sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia) 25-2010, del 12 d'abril del 2010, fonament de dret tercer.

“Tot i considerar fonamentades les argumentacions de la part apel·lant, el cert és que la literalitat del precepte no permet sotraure’n l’aplicació del cas concret, ja que el camí peatonal, malgrat el seu destí de zona per a vianants, forma part de la xarxa viària, en qualsevol cas és un espai públic i entra plenament en el supòsit que descriu l’article 227.1.b).¹⁰² En conseqüència, l’estimació del que proposa la part apel·lant implicaria una reserva de dispensació prohibida per l’ordenament jurídic en tant que vulneraria el principi de l’article 5 de la LGOTU, de que totes les disposicions aprovades de conformitat amb la mateixa són obligatòries pels administrats i per l’Administració.”

2.1.2.2. Com a conseqüència d’aquest principi, n’hi ha un altre, no pas menys important, que és el principi de la independència de les legislacions sectorials. Es tracta d’una regla provinent del dret administratiu general per harmonitzar el cúmul de normes administratives preceptives en un procés d’autorització o de llicència. D’acord amb aquest segon principi, si calen dues llicències atorgades o refusades prenent com a base dues reglamentacions distintes, l’obtenció d’una de les llicències no val ni eximeix de l’altra, ni tampoc no presumeix que l’altra serà atorgada. Cada legislació és, doncs, independent i ha de ser complerta, respectada de manera cumulativa,¹⁰³ tant des del punt de vista material com en el vessant formal.

¹⁰² Es tracta de l’article 227.1.b de les normes urbanístiques del POUP d’Andorra la Vella (BOPA núm. 74, any 19 de 17-09-2007, volum III) que diu: “La separació mínima de les edificacions serà de 6 metres a vials i espais públics, 4 a les construccions veïnes i de 3 al límit de la parcel·la”.

¹⁰³ En el mateix sentit, vegeu la independència del dret civil i de les seves servituds davant d’una llicència d’obres, la qual es atorgada sempre “sense perjudici dels drets de tercers” òbviament. L’Administració no té per què conèixer ni valorar aquestes qüestions entre particulars en ocasió d’un permís d’obra (excepte amb l’escriptura i/o el cadastre de la propietat, que legitimen la sol·licitud).

2.1.2.3. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha dictat diverses sentències posant èmfasi en la necessitat del respecte de totes les legislacions sectorials implicades en un projecte d'edificació. Tractant-se d'una intervenció situada en un terreny contigu al cementiri de l'església de Santa Coloma, el Tribunal va advertir:

“Pel que fa a la primera qüestió, l'article 136.10 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, de 29 de desembre de 2000 (LGOTU) subjecta a llicència prèvia els actes de tancament de finques i propietats, i tot i que la llicència és competència comunal, en supòsits com el d'autes en què el lloc on es vol dur a terme l'actuació queda subjecte a un règim especial de protecció derivada de la legislació sectorial de patrimoni cultural, no es pot donar la llicència urbanística de tancament sense l'informe previ de l'Administració competent en matèria de cultura que l'autoritzi”¹⁰⁴

2.1.2.4. També és cert que els processos continguts en els plans parcials serveixen per racionalitzar l'autorització i l'obtenció de llicències de forma simultània, ja que el mateix document administratiu resol l'urbanisme i part de la legislació sectorial que li és propera; tot com si fos una bestreta única. Així, l'administrat pot superar els inconvenients dels desdoblaments administratius de llicències que provoca el dit principi, combinats sovint amb les dificultats d'intercomunicació o informació entre les administracions intervinents.

¹⁰⁴ STSJA 2004-54, del 18 d'octubre del 2004. *Jurisprudència de la Sala Administrativa. Anys 2003-04.05.* Consell Superior de la Justícia, pàg. 487.

B. Principi de no-indemnització

2.1.2.5. Aquest principi de l'article 6 de la LGOTU ja fou consagrat per la jurisprudència posterior a la Constitució, però anterior a la LGOTU, per la sentència citada de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.¹⁰⁵ La part demandant sol·licitava al Tribunal la condemna del Govern a una indemnització pel fet de no haver pogut exhaurir el cent per cent del seu aprofitament, a causa de la protecció visual de l'església de Santa Eulàlia d'Encamp. La jurisdicció va assentar el principi de no-indemnització de les dites servituds d'urbanisme, per bé que en aquell cas, tractant-se d'una càrrega singular i imposada sense cap tipus de compensació urbanística, és a dir, sense repartiment de càrregues i beneficis just i equitatiu entre veïns, va condemnar l'Administració a indemnitzar per trencament del principi d'igualtat.

2.1.2.6. La no-indemnització de les limitacions urbanístiques, tant d'aprofitament com d'ús, és aplicable amb caràcter general i es fonamenta en la funció social del dret de propietat, però també es modula i s'atenua singularment mitjançant els mecanismes de reparcel·lació (compensació urbanística). Així, les limitacions d'aprofitament i d'ús dels terrenys han de ser repartides dins d'un àmbit geogràficament coherent i predeterminat –la unitat d'actuació que ho ha de permetre–, per fer minvar els efectes individuals o singulars de la càrrega, i també per equilibrar-ne l'afectació repartida dins de tot l'àmbit. La jurisprudència dels anys 2000 reprèn la fórmula clàssica de la primera sentència amb l'argument següent:

¹⁰⁵ STSJA 98-43, del 21 de setembre del 1998, *op. cit.*

“la concepció estatutària del dret (de propietat) ve ‘delimitat’ –no limitat– per les disposicions que en regulen els usos i les seves intensitats”, de forma que “[...] les restriccions de l’aprofitament urbanístic del sòl formin part del contingut normal del dret de propietat i no siguin, per tant, indemnitzables”.¹⁰⁶

2.1.2.7. I per sentència de 14 de setembre del 2009,¹⁰⁷ la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va desenvolupar el principi com segueix:

“Aquesta pretensió (indemnitzatòria) no pot prosperar, ja que l’article 6 de la LGOTU exposa el principi de la no indemnització. Principi de no indemnització: Les limitacions d’aprofitament i d’ús dels terrenys i de les edificacions, derivades de l’ordenació del sòl i l’urbanisme de conformitat amb les previsions d’aquesta Llei, no confereixen drets d’indemnització de cap mena. Contràriament a l’afirmació continguda en el recurs d’apel·lació (punt Cinquè), aquest principi és d’aplicació general i no s’aplica solament a les cessions clarament identificades en l’esmentada llei. D’altra banda aquest principi el confirma l’article 4 del Reglament urbanístic: 3. No indemnitzabilitat per les condicions d’ordenació establertes pel planejament: El contingut urbanístic de la propietat immobiliària és conseqüència directa de la planificació. Per això, les limitacions d’aprofitament i d’ús dels terrenys i de les edificacions derivades de l’ordenació establerta pel planejament urbanístic no confereixen

¹⁰⁶ STSJA 2000-53, del 13 de novembre del 2000. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Anys 2000/01/02. Consell Superior de la Justícia.

¹⁰⁷ STSJA 74-2009, del 14 de setembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>. Es tracta d’una sentència relativa a les propietats privades de la Vall del Madriu d’Escaldes afectades per la declaració de BIC.

drets d'indemnització de cap mena, sense perjudici del dret dels propietaris a la distribució equitativa dels beneficis i les càrregues urbanístiques que se'n derivin, en els termes que disposa l'apartat següent. Els demandants sostenen que aquesta situació constitueix un atemptat al dret de propietat. Però podem remarcar, com la CTU [...] únicament disposaven de simples expectatives o de drets potencials (no de drets adquirits) que no s'han materialitzat ni patrimonialitzat en cap moment. A més, convé tenir en compte la lògica de la planificació. Podem remarcar principalment que l'article 16 de la LGOTU es titula *Contingut urbanístic de la propietat*. El contingut urbanístic de la propietat immobiliària és conseqüència directa de la planificació i queda integrat per l'adquisició successiva o, en determinats supòsits i condicions, simultània, del dret a urbanitzar i del dret a edificar. Igualment podem citar el principi que figura a l'article 4 del Reglament urbanístic: 2. Funció social de la propietat: Conforme a la funció social de la propietat que consagra l'article 27 de la Constitució, les facultats dels propietaris del sòl s'han d'exercir dins dels límits i amb compliment dels deures que preveu la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i, per remissió d'aquesta Llei, els plans, d'acord amb la classificació urbanística assignada als terrenys.”

2.1.2.8. Des d'un punt de vista polític, és evident que una reparació eventual de totes les servituds d'urbanisme implicaria un sobreencariment per al tresor públic, en detriment d'una política efectiva d'ordenació i d'urbanisme. Les servituds urbanístiques han de tenir, però, una base normativa suficient en els instruments d'ordenació, és a dir, en el Pla general parroquial, o almenys en disposicions de rang similar o superior. A voltes, es tracta de servituds de prohibició, com la *non aedificandi*; o bé de limitacions d'alçada, com l'altius

non tollendi; de servituds d'obligació *in faciendo*, com l'obligació de deixar i agençar una zona verda, o d'efectuar i deixar un vial de viants o pas dit cívic.¹⁰⁸

2.1.2.9. Vegem ara fins a quin punt més extrem poden existir aquestes restriccions al dret de propietat sense indemnització. Les sentències andorranes citades donen la pauta mitjançant la noció de *càrrega singular*.¹⁰⁹ També es diu doctrinalment que no ha de ser una *càrrega exorbitant*, i que ha de guardar proporció amb l'objectiu finalista. La fórmula emprada per la jurisprudència andorrana diu textualment:

“[...] el dret a una indemnització només neix quan aquelles restriccions són singulars, o en altres paraules, extraordinàries amb les que experimenten els altres propietaris de l'entorn, i no susceptibles de distribució entre tots ells o compensables amb els beneficis que pels propietaris deriven de l'acció urbanística de l'administració, la qual cosa requereix una anàlisi detallada de cada cas concret”.

2.1.2.10. En tot cas, els criteris emprats són plenament coincidents amb la jurisprudència europea en matèria de protecció de la propietat privada.¹¹⁰ El dret de propietat en la seva concepció absolutista, és

¹⁰⁸ Les servituds urbanístiques citades provenen evidentment del dret civil i s'han transportat al dret públic. Vegeu que tenen unes funcions prou similars: l'harmoniosa i coherent convivència de les urbanitzacions, edificacions i equipaments en l'espai urbà. Hi ha un predi dominant (l'interès urbanístic general) i un predi servent (la propietat privada).

¹⁰⁹ STSJA 98-43, del 21 de setembre del 1998 ; *op. cit.*

¹¹⁰ Tribunal Europeu dels drets humans: *Katte Klitsche de la Grange c. Itàlia*, del 27 octubre del 1994. *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, 1994, núm. 37; Martinus Nijhoff Publishers. És una decisió del Tribunal d'Estrasburg unànime, per la qual es conclou que no hi ha violació ni del Protocol addicional primer, ni de l'article 6 (dret a la jurisdicció) pel fet de la prohibició d'edificar sense indemnització que s'imposà sobre determinats terrenys propietat de la demandant. La decisió es basa en l'interès general i en el principi de proporcionalitat de la càrrega i de l'interès perseguit.

a dir, com a dret natural imprescriptible, inviolable i sagrat,¹¹¹ queda llargament superat per la normativa urbanística, la qual emmarca i delimita l'exercici de les actuacions del propietari per motius d'interès general, és a dir, per respectar la funció social de la propietat.

C. Principi de publicitat, dret d'informació urbanística i de participació ciutadana

2.1.2.11. L'article 7 de la LGOTU institueix el principi de publicitat i l'article 8 següent, el dret de consulta dels plans d'ordenació parroquial, dels plans parcials i especials, els programes i el catàleg. Es tracta de poder conèixer els instruments d'ordenació dels comuns i del planejament derivat que tutel·len. El principi és una especialitat de l'obligació de publicitat dels actes administratius¹¹² i va estretament lligat al dret general d'informació dels documents administratius.¹¹³ Hi ha una sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que, tot i ser també anterior a l'entrada en vigor efectiva de la LGOTU, ja recull clarament aquest principi, fent al·lusió directa a l'article 45 del Codi de l'Administració. Es tractava d'un Pla especial¹¹⁴ situat al poble de Pal (la Massana), i els recurrents, entre altres aspectes, feren greuge de defecte en la publicació dels documents. La sentència expressa:

¹¹¹ Articles 2 i 17 de la Declaració dels drets humans de 1789.

¹¹² Codi de l'Administració, art. 45: "L'eficàcia de l'acte respecte a aquells a qui s'aplica està condicionada per l'acompliment regular de mesures de publicitat destinades a fer conèixer oficialment l'acte als interessats i a fer-lo executori. Aquestes mesures són la publicació, pel que fa a les normes reglamentàries; la notificació, pel que fa als actes individuals."

¹¹³ Codi de l'Administració, art. 42, apartat 1: "Els administrats tenen dret a demanar el coneixement dels documents administratius, llevat de les excepcions establertes, tant en benefici de l'Administració com dels administrats, pels apartats 2, 3 i 4 del present article. La informació tindrà lloc, segons els casos, sigui per consulta gratuïta a les oficines de l'Administració, sigui pel lliurament de còpies a despeses del sol·licitant."

¹¹⁴ Abans de la LGOTU es van aprovar determinats plans especials d'urbanització a Pal, a Soldeu i a Escaldes-Engordany.

“L'anterior consideració és essencial per a valorar en quina forma s'han de publicar els plans per satisfer les exigències de l'article 45 en relació amb el 46¹¹⁵ del Codi de l'Administració i porta a la conclusió de que no n'hi ha prou amb publicar els acords d'aprovació al BOPA sinó que cal publicar-ne també les normes jurídiques i la no publicació d'aquestes no queda sanada pel fet que en la publicació de l'acord s'indiqui expressament que l'articulat del pla queda a disposició de tots els ciutadans que tinguin interès en examinar-lo. I si bé és cert que els plans constitueixen una unitat formada per normes i plànols i que no és possible comprendre el sentit de les primeres sense tenir a la vista els segons, també ho és que la plenitud del principi de publicitat dels plans se satisfà publicant les normes urbanístiques i posant els plànols i la documentació tècnica a disposició dels ciutadans.”¹¹⁶

2.1.2.12. El dret particular o especial d'informació urbanística (o com diu la decisió anterior, *la plenitud del principi de publicitat dels plans*) queda regulat ara a l'article 8 de la LGOTU, el qual alhora preveu un procediment d'informació escrit, particular, mitjançant certificació estesa per l'administració actuant, perquè els propietaris puguin conèixer el règim urbanístic d'un terreny o sector determinats. En aquest sentit, l'apartat 7è de l'article 4 del Reglament urbanístic atribueix als comuns l'obligació de tenir un exemplar complet i diligenciat de tots els instruments de planejament existents i vigents al seu territori, destinat a la consulta per part de la ciutadania. La

¹¹⁵ Codi de l'Administració, art. 46: “La mesura de publicitat ordinària és la publicació en el *Butlletí Oficial*. A més a més, podrà utilitzar-se la publicació tradicional per edictes o qualsevol altre procediment expressament establert per norma”.

¹¹⁶ STSJA 2000-18, del 16 de maig del 2000. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Any 2000-01-02. Consell Superior de la Justícia, pàgina 79.

consulta es fa als locals habilitats per l'Administració. En el mateix sentit, l'apartat 3r de l'article 5 del Reglament urbanístic imposa als comuns l'obligació de mantenir un registre del planejament aprovat en el qual han de figurar els acords d'aprovació, modificació i revisió de la planificació urbanística parroquial i del planejament derivat, amb indicació inequívoca de la seva vigència.

2.1.2.13. L'abast del principi de publicitat està consignat en una decisió de la Sala Administrativa¹¹⁷ del Tribunal Superior de Justícia en els termes següents:

“La demandant indica que l'informe d'al·legacions no s'ha incorporat com tampoc els diferents convenis urbanístics. Però, d'una part els articles 98 i 100 de la LGOTU no exigeixen la publicació ni de les al·legacions presentades ni de les respostes a aquelles al·legacions. D'altra part, els convenis urbanístics han estat relacionats en el POUP i els administrats tenen dret a consultar-los al Comú, en aplicació de les disposicions de l'article 42 del Codi de l'Administració i de l'article 4.7 del Reglament urbanístics: 'Els plans urbanístics i els instruments d'execució urbanística són públics i tothom té el dret de consultar-los en els termes que regula la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i aquest Reglament.' Aquests texts responen a les exigències exposades per la sentència 30-2009 d'aquesta Sala, citada per la demandant: 'els valors obtinguts en aquells, han de poder ser coneguts i per tant el Comú havia de facilitar la seva consulta sense restriccions.' En aquest cas, la demandant té la possibilitat de conèixer aquests documents i el seu recurs s'ha de rebutjar sobre aquest punt.”

¹¹⁷ STSJA 07-2010, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior, del 26 de gener del 2010; fonament de dret segon, apartat 2. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.1.2.14. Sembla prou evident que els particulars han de poder conèixer les disposicions urbanístiques que afecten no només llurs propietats, sinó també els àmbits d'actuació i les planificacions concretes en les polítiques urbanístiques a curt, mitjà i llarg termini. Una altra qüestió és la legitimació per sol·licitar una determinada informació urbanística, la qual cal posar en relació amb l'article 143¹¹⁸ de la LGOTU. En efecte, si l'acció és pública, per defensar la legalitat urbanística el dret d'informació ha de ser interpretat de forma generosa i sense que es puguin oposar al sol·licitant massa qüestions de legitimació. Així ho confirma un aute de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia:¹¹⁹

“L'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques és pública (article 143 de la LGOTU) i el Quart de Sispony, per aquesta raó, gaudeix de legitimació processal per a formular l'incident d'execució”.

2.1.2.15. L'aplicació generalitzada d'aquesta jurisprudència ha de ser propícia a una legitimació de tipus obert, de manera que tots els ciutadans, propietaris o no, societats civils o mercantils, associacions lucratives o no, partits polítics i sindicats, haurien de poder gaudir de legitimació suficient per defensar la legalitat urbanística en qualsevol part del territori andorrà.

¹¹⁸ LGOTU (Text refós del 2012), article 143: “Acció pública i termini: 1. És pública l'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general. 2. Si l'acció és instada per l'execució d'obres considerades contràries a les disposicions urbanístiques o de la construcció, es pot exercir durant tot el temps de l'execució de les dites obres i fins a un any després de l'acabament, a partir de la data del certificat final d'obra lliurat per la direcció facultativa.”

¹¹⁹ Aute 19-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de novembre del 2010; fonament de dret segon. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.1.2.16. Per altra banda, de manera correlativa al principi del dret d'informació, cal afegir el principi de participació ciutadana, el qual es tradueix pel fet que, a més de la publicació, l'administració intervinent ha de garantir l'exposició pública dels plans d'urbanisme complets (amb tots els annexos) i del planejament derivat que li es sotmès, incloent-hi els convenis urbanístics, amb una obertura de termini d'al·legacions relativament confortable per als ciutadans i/o per als propietaris.

D. Principi derivat de l'article 31 de la Constitució

2.1.2.17. El principi constitucional d'utilització racional del sòl, dels recursos naturals i del respecte d'una qualitat de vida no només actual, sinó també per a les generacions futures¹²⁰ queda recollit al Reglament urbanístic expressament a l'apartat 1r de l'article 4. Però la Llei no el consagra directament en un article únic com a postulat nuclear, sinó que –a part de retrobar-se en l'exposició de motius–,¹²¹ l'inclou dins del grup de les facultats de l'activitat d'ordenació.¹²² El motiu no és pas una omissió involuntària del legislador a l'hora d'eleva-lo al rang dels principis. Al contrari, s'explica pel seu contingut específic, en el sentit que, malgrat que una utilització racional del

¹²⁰ Article 31 de la Constitució: “És funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones.”

¹²¹ Exposició de motius de la LGOTU, tercer apartat sense numerar: “Aquesta Llei, a partir dels principis de la utilització racional del sòl, l'interès públic, la funció social de la propietat i la justa distribució dels beneficis i càrregues derivats del procés urbanístic [...]”

¹²² Article 4, apartat 2.a), de la LGOTU: “Vetllar per la utilització racional del sòl en congruència amb l'interès públic i la funció social de la propietat, en vistes al manteniment d'una densitat i unes condicions d'habitatge que siguin compatibles amb el benestar general.”

sòl destinada a respectar la continuïtat i el futur de la Terra sigui un concepte teòricament prou comprensible, la seva interpretació pràctica surt fàcilment de l'àmbit jurídic, i s'immergeix sensiblement enmig de l'inestable terreny polític. Només cal constatar que allò que és sostenible per a un determinat corrent ideològic, ho deixa de ser per a un altre.

2.1.2.18. En coherència amb la consideració anterior, l'expressió de la Llei *el manteniment d'una densitat compatible amb el benestar general* no deixa de ser una fórmula oberta que pot donar lloc a diverses interpretacions. És il·lustratiu l'ús de l'expressió *en vistes a*, que demostra que aquests paràmetres no poden ser excessivament normativitzats, sinó que es configuren com a models o estàndards que han d'influenciar l'activitat d'ordenació, però que difícilment poden imposar-se en obligacions concretes, ni menys de resultat. Des d'aquesta perspectiva subjectiva, i atès que no és competència del jutge administratiu sancionar l'oportunitat, difícilment aquest principi pot ser aplicat arran d'un control jurisdiccional diferent, eventualment, d'un error manifest d'apreciació. Es tractaria només d'un control jurisdiccional doctrinalment dit mínim, i que solament es pot fer efectiu quan l'acte impugnat s'ha basat essencialment en fets manifestament erronis. Però en cap supòsit el control jurisdiccional pot recaure sobre l'oportunitat o afectar-la.

E. Principi de repartiment equitatiu de càrregues i beneficis

2.1.2.19. Aquest principi, com l'anterior, tampoc no és objecte a la LGOTU d'un article específic que l'elevi expressament de rang. El motiu és que no és –com es fàcil entendre– un principi únicament urbanístic. Com succeeix amb el principi anterior, la Llei va prefe-

rir consagrar-lo dins de l'activitat d'ordenació normativa en relació amb el règim del sòl (article 4), més certament com un instrument. Això, sense perjudici del fet que es regula a l'article 119 relatiu a la reparcel·lació¹²³ i que inicialment és invocat en l'exposició de motius com a eina necessària dels sistemes urbanístics regulats. El Reglament urbanístic va voler (article 4) incloure'l com a principi, i en tot cas, és cert que implica l'adopció d'una determinada regla matemàtica prou coneguda. El repartiment equitatiu de beneficis i càrregues derivades del planejament implica l'adopció de la proporció entre les aportacions respectives i les càrregues i els beneficis; es tracta, ni més ni menys, de la sublimació de la regla de la proporcionalitat, la regla popularment dita *de tres*, amb vista a fer equivaler els percentatges de beneficis i de càrrecs, amb el percentatge d'aportació de sòl en la unitat d'actuació. I, evidentment, amb el percentatge de vot, de poder de decisió, per promoure el planejament derivat tant en junta de propietaris com en les associacions de promoció urbanística. Aquesta regla, que s'aplica quotidianament en molts àmbits, també és pròpia de les comunitats de copropietaris dels edificis, i igualment d'altres persones jurídiques que es regeixen per assemblees i juntes.

2.1.2.20. En els processos urbanístics, el respecte d'un repartiment equitatiu implica un mecanisme que s'anomena de *compensació urbanística*, que es porta a terme mitjançant la reparcel·lació física i/o econòmica del terreny, amb l'atribució dels percentatges de participació i de vot dels propietaris d'un àmbit d'actuació. Precisament, un dels criteris preponderants que el planificador ha de considerar

¹²³ Article 119 LGOTU: "Reparcel·lació: [...] 2. La reparcel·lació té per objecte distribuir justament i equitativa entre els propietaris els beneficis i les càrregues de l'ordenació urbanística [...]"

en la constitució de les unitats d'actuació és que llur disseny permeti i faciliti el compliment de les càrregues i la repartició dels beneficis del planejament entre el conjunt de tots els propietaris afectats.

F. Principis competencials de les administracions implicades

2.1.2.21. Tal com s'ha dit en tractar de la jurisprudència preconstitucional de forma general, el tema competencial entre l'Administració central i les administracions parroquials, i encara més en matèria urbanística i d'edificació, va ser causa d'alguns conflictes i dels aclariments deguts per part dels jutges administratius de llavors. El legislador del desembre del 2000 va haver de ser cautelós a l'hora d'ordenar els processos, sempre amb l'objectiu que les polítiques territorials s'executessin en coherència amb el projecte d'Estat. Només així tenia sentit.

2.1.2.22. La LGOTU va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat. La major part dels greuges al·legats feien referència a presumptes invasions competencials. Quedava confirmat que les competències dels comuns havien estat des de sempre una qüestió sensible al nostre país. Una prova d'aquest fet és que la Constitució exigeix, per a la Llei qualificada que regula aquestes competències territorials, i també per a la Llei qualificada que regula les transferències a les corporacions, uns requisits de vot parlamentari amb més consens que per a la resta de lleis qualificades. Són, en definitiva, com un *tertius genus*, un tipus de lleis superqualificades.¹²⁴

¹²⁴ L'apartat 3r de l'article 57 de la Constitució diu: "Les lleis qualificades previstes per la Constitució requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels membres del Consell General, llevat de les lleis qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals, i de transferències als comuns, que requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria dels consellers elegits en circumscripció nacional".

2.1.2.23. L'article 10 de la LGOTU descriu les competències del Govern en matèria d'ordenació, és a dir, les directrius d'ordenació territorial, els projectes d'interès nacional, els plans sectorials amb incidència supracomunal, la reglamentació urbanística general (Reglaments urbanístic, d'urbanització i de construcció), el control de legalitat dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial, la classificació i la protecció dels béns catalogats, la inspecció i l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat.

2.1.2.24. L'article 11 següent enumera les atribucions i les potestats dels comuns, que se centren en la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació i urbanisme parroquials i dels plans especials, l'aprovació dels plans parcials, l'edició de la normativa subsidiària del planejament i l'atorgament de les llicències d'obra.

2.1.2.25. L'article 12 institueix la Comissió Tècnica d'Urbanisme i remet directament al títol VIII de la Llei, que en desenvolupa les competències.

2.1.2.26. A l'article 13 es qualifiquen especialment de reservades al Govern determinades competències que concerneixen sistemes nacionals (infraestructures viàries, serveis, subsòl, espai aeri) i com a clàusula residual de tipus obert, "totes les actuacions que resulten de l'exercici de les competències que són pròpies de l'Estat."

2.1.2.27. L'article 14 instaura un mecanisme original, mitjançant el qual, en cas d'una eventual deficiència injustificada per part d'una Administració comunal pel fet de no exercir una competència que li es pròpia, i després d'haver-li estat notificada la mancança sense èxit posterior, el Govern pot substituir el Comú en la competència omesa i actuar per compte de la corporació local.

2.1.2.28. Així, el nou sistema competencial de la LGOTU no deixa lloc a dubtes. Les competències pròpies de l'Estat central li són reservades exclusivament, i les competències dels comuns els poden ser confiscades legítimament pel mateix Executiu, en cas d'inactivitat injustificada. L'articulat demostra, en tot cas, que l'Estat central va voler ser molt gelós de les seves pròpies prerrogatives directes, i no només això, sinó que les va garantir fins al punt de poder substituir les autoritats locals en cas d'inactivitat injustificada. Aquesta cautela va ser fruit de les reminiscències de conflictes competencials anteriors, i d'una certa necessitat política del Govern de llavors d'afirmar la preeminència dels seus instruments sobre els dels poders locals.

2.1.2.29. Però aquesta preeminència de les competències governamentals no va plaure les corporacions locals. La LGOTU va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat, establert a l'article 45 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,¹²⁵ interposat pels consellers representants del Partit Socialdemòcrata el 22 de febrer del 2001.

2.1.2.30. En síntesi, els parlamentaris recurrents invocaven la pretesa inconstitucionalitat de tot el text per defecte de forma, i també de determinats articles de la Llei, bàsicament amb l'argument que, segons llur opinió, atemptava contra els articles 3.2; 6.1; 27; 40; 79.2; 80.1.f) i 80.1.i) de la carta magna. Els consellers recurrents sostenien que la LGOTU vulnerava les competències dels comuns en matèria d'urbanisme. Van impugnar especialment l'article 13 de la LGOTU,

¹²⁵ Llei qualificada del Tribunal Constitucional, art. 45.1: "El recurs o procés directe d'inconstitucionalitat contra lleis i decrets legislatius pot ser iniciat, en el termini de 30 dies naturals comptats des de la data de publicació de la norma, per una cinquena part dels membres de dret de Consell General, pel Cap de Govern i per tres comuns [...]".

pel fet d'entendre que el darrer incís de l'article ("i totes les actuacions que resulten de l'exercici de les competències que són pròpies de l'Estat") permetia buidar absolutament i *ad infinitum* la competència urbanística reservada als poders locals.

2.1.2.31. També denunciaven la pretesa inconstitucionalitat dels articles 53.c) i 120 de la LGOTU, amb l'argument que l'aprovació dels reglaments urbanístic, d'urbanització i de construcció i les normes tecnològiques per part de l'Executiu significaria la pràctica desaparició de la potestat de gestió urbanística atorgada als comuns per l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

2.1.2.32. Altrament, el recurs sostenia la inconstitucionalitat de l'article 53.b), relatiu als projectes d'interès nacional i a llur execució (art. 66.1), perquè segons l'opinió dels recurrents també envaïa les prerrogatives comunals en la matèria. Segons llur parer, l'article 66.1 de la Llei relatiu a l'execució dels dits projectes d'interès nacional i dels plans sectorials amb incidència supracomunal hauria d'haver quedat vinculada a aprovació comunal prèvia, sota pena de ser contrari als articles 80.1.i) de la Constitució i 4.6 de la Llei de delimitació de competències del comuns.

2.1.2.33. Fins i tot la previsió de l'article 99 LGOTU relativa a l'aprovació prèvia dels POUP per part del Govern fou impugnada pel fet, segons els consellers recurrents, de no haver-se limitat el control únicament a la "coordinació supracomunal".

2.1.2.34. Finalment, també es discutí la disposició transitòria primera, apartat 2, per qüestions de preteses retroactivitat i de desigualtat

de tracte. Els recurrents consideraven, amb caràcter general, que diversos dels preceptes de la LGOTU havien d'haver estat adoptats per llei qualificada i no pas per llei ordinària, la qual cosa, finalment, de ser certa, hauria acabat invalidant la totalitat del text.

2.1.2.35. El Tribunal Constitucional va admetre el recurs per aute del 5 d'abril del 2001, i tant la Sindicatura General com la Fiscalia van formular contesta i oposició als pretesos motius d'inconstitucionalitat per sengles escrits de l'11 de maig del 2001. La sentència del Tribunal Constitucional núm. 2001-1-L, pronunciada el 22 de juny del 2000,¹²⁶ va donar resposta de forma sistemàtica a cadascuna de les pretensions adduïdes pels recurrents. Reproduïm els fonaments de dret que sostenen la decisió final, desestimàtoria, del recurs:

“Fonament jurídic únic. Aquest Tribunal s'ha de pronunciar estrictament sobre l'adequació o la inadequació a la Constitució de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, de data 29 de desembre 2000, en els termes previstos per la Constitució i per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, els recurrents fan, en el seu escrit de recurs, tres peticions. En la primera, a banda dels articles que enumeren com a suposadament contraris a la Constitució, demanen també ‘La inconstitucionalitat de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme en la seva totalitat’, basant-se estrictament en els requisits formals d'aprovació de la Llei, per no haver estat aprovada segons el procediment exigible per a les lleis qualificades. Aquesta és la primera qüestió que s'ha d'esbrinar.

Tal com manifesta el síndic general en el seu escrit d'al·legacions, i en

¹²⁶ STC 2001-1-L; registre 69-2001, del 22 de juny. *Recull de jurisprudència constitucional volum VI (gener del 2001 – desembre 2001)* Ed. Secretaria General del Tribunal Constitucional, pàgina 138.

el mateix sentit ho recull el Ministeri Fiscal, les lleis qualificades són aquelles que regulen les matèries prèviament identificades per la mateixa Constitució, i la reserva de llei, en el cas de la Constitució andorrana, és explícita, i no genèrica o difusa. D'altra banda, la Llei objecte del present recurs, i en concret el seu article 13 precisa que 'són competències exclusives i reservades al Govern totes les referides als sistemes nacionals d'infraestructures viàries de comunicació i serveis, al subsòl i a l'espai aeri, i totes les actuacions que resulten de l'exercici de les competències que són pròpies de l'Estat'. Així doncs, el que ha fet el Consell General, en l'ús de les atribucions que li atorga la Constitució, és legislar sobre competències de l'Estat, sense que es pugui donar per correcta la hipòtesi dels recurrents en el sentit que la darrera part de l'article és una clàusula genèrica que permet 'buidar absolutament i *ad infinitum* la competència urbanística dels Comuns'. Si la Llei no entra a modificar explícitament la delimitació constitucional de competències entre els òrgans generals de l'Estat i els comuns, i no modifica les competències dels comuns, cosa que hauria de fer-se, si és el cas, per llei qualificada, l'afirmació dels recurrents no té fonament. Per la mateixa raó, si el legislador pot legislar sobre les competències de l'Estat dins dels límits de la Constitució, tampoc queda vulnerat l'article 3.2 de la Constitució. L'afirmació relativa a la vulneració d'aquest precepte no pot donar-se per demostrada prenent com a base una al·legació tan genèrica com la de l'escrit dels recurs directe.

Per això, aquesta Llei no entra en el supòsit de reserva de llei qualificada previst en l'article 80 de la Constitució, i podia ser aprovada pel procediment emprat, i per tant la primera de les peticions, la petició a) dels recurrents no és procedent. Per via de conseqüència aquest Tribunal no es pronunciarà sobre la totalitat de la Llei, sinó que ho farà sobre les peticions b) i c) segons els termes del mateix escrit de recurs.

De l'argumentació dels recurrents se'n pot deduir que en cap cas i sota cap circumstància, el Consell General no hauria de poder fer lleis que, ni que fos indirectament, tinguin relació amb cap de les matèries que l'article 80 de la Constitució defineix com a competències comunals. Alguns dels temes objecte de litigi, com per exemple ordenació del territori o urbanisme, tenen per la seva naturalesa una dimensió comunal, però també una dimensió nacional. La qüestió rau en el fet que les dues dimensions d'un tema objecte de regulació normativa no entrin en col·lisió. Si no fos així, no existiria res semblant a una competència nacional en matèria d'ordenació del territori, sinó set ordenaments comunals juxtaposats, sense dimensió competencial nacional. Pel que fa a aquest punt, el constituent i el legislador han estat extremadament prudents, i només cal recordar els articles 2.1, 3 i 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns: concretament, l'article 4.6 precisa com a competència comunal 'la definició de la política urbanística de la Parròquia dins del marc general de la de l'Estat'.

L'article 13 de la Llei general d'ordenació de territori i urbanisme no buida de contingut, per si mateix, les competències de comunals, no modifica la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, i no es contraria a la Constitució, i en concret als seus articles 3.2, 57 i 80.

D'altra banda, tal com es desprèn dels diversos escrits aportats per les parts, hi ha una qüestió que ha sorgit en ocasions anteriors en què aquest Tribunal s'ha hagut de pronunciar. És la qüestió de la delimitació exacta de les relacions entre els comuns i els òrgans generals de l'Estat, el Consell General i el Govern. I això, partint de la delimitació competencial que estableix i garanteix la Constitució, s'anirà veient cas per cas. En el supòsit present, estem davant un recurs directe d'inconstitucionalitat d'una llei. Aquest Tribunal s'ha de pronunciar

únicament sobre el contingut del text de la Llei objecte de recurs i sobre la seva adequació a la Constitució. Els recurrents han basat la seva argumentació en supòsits condicionals i futuribles, i això sembla comportar una altra preocupació, relativa a la invasió competencial. Efectivament, una cosa és el pronunciament que aquest Tribunal fa sobre aquesta Llei amb la present sentència, concretament, sobre si conté disposicions contràries a la Constitució. Una altra cosa diferent és si en la seva aplicació, en el desplegament material de les disposicions d'aquesta Llei, es pot produir eventualment una invasió competencial. La Constitució preveu llavors el supòsit del conflicte de competències. Aquest Tribunal reitera la seva doctrina segons la qual en un recurs directe d'inconstitucionalitat, el seu pronunciament es fa únicament en relació amb les disposicions de la llei. Però no es pot pronunciar sobre conflictes competencials que no s'han produït i que no es pot saber si es produiran.

Segon. Ara es tracta d'examinar si els apartats primer i segon de l'article 120 són contraris a la Constitució pel fet de modificar diverses disposicions de l'article 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, sense seguir el procediment correcte, que seria mitjançant llei qualificada, i si són contraris als articles 27 i 40 de la Constitució, per no respectar la reserva de llei exigible en matèria de propietat privada.

Pel que fa a aquest punt el Tribunal Constitucional coincideix amb el Ministeri Fiscal, en el sentit que l'article 53 de la Llei no inclou, de manera explícita, el reglament general al qual fa referència l'article 120 esmentat. La confusió entre els dos reglaments, esgrimida pels recurrents, no és tal, i no es concep com d'això se'n deriva un buidat de contingut competencial en matèria de gestió urbanística, ni per via de conseqüència, una vulneració dels articles 57.3 i 80.1 de la Constitució.

Pel que fa a la vulneració de la reserva de llei de l'article 40 de la Constitució, tampoc es pot acceptar l'argumentació dels recurrents. Aquest article, ubicat en el capítol VII 'De les garanties dels drets i llibertats' té per objectiu, protegir efectivament els drets reconeguts en el títol II i pel que fa als seus capítols III i IV exigeix una regulació per llei qualificada. Però deduir d'aquesta reserva de llei que en cap cas no pugui intervenir cap norma reglamentària, en els termes previstos en les lleis que desenvolupin el desplegament i la defensa dels drets constitucionals, per tal de fer efectiva aquesta protecció, és jurídicament insostenible. No és necessari entrar, una vegada més, a explicar el sentit de la reserva de llei, però potser cal recordar que pràcticament tota llei, per tal de garantir la seva plena eficàcia, necessita unes normes reglamentàries. La Llei contra la qual s'ha interposat recurs, en aquest sentit no incorre en vulneració de la reserva de llei.

Pel que fa a la suposada vulneració de l'article 27 relatiu a la propietat privada, tampoc no hi ha vulneració de la Constitució. En efecte, l'article 27 reconeix el dret a la propietat privada, però a la vegada aclareix que no és un dret absolut i il·limitat. Els seus límits deriven, d'una banda de la seva funció social (article 27.1), i d'altra banda de l'interès públic per causa justificada (article 27.2). Però el mateix article 120 de la Llei defineix els elements essencials que en tot cas el reglament haurà de tenir en compte en el moment de la seva aplicació. No hi ha, doncs, arbitrarietat ni inseguretat jurídica, ni remissió absoluta a una norma reglamentària pel que fa als criteris de valoració de terrenys en les matèries relatives a l'article 120.

Per connexió amb la suposada vulneració de l'article 27 de la Constitució, aquest Tribunal tampoc considera que l'article 58 de la Llei vulneri cap disposició constitucional, i no fa referència explícita a l'expropiació, de manera que les disposicions que la Llei preveu per al Reglament urbanístic, no afecten directament el dret

de propietat, sinó la planificació urbanística.

Tercer. En relació amb els articles 51, 53 b) i 61 a 66 de la Llei, l'afirmació dels recurrents en el sentit que l'abast de les matèries enumerades en aquestes articles afectarà de manera negativa els instruments d'ordenació dels comuns i els convertirà en acords 'purament retòrics' també necessita una demostració jurídica que l'escrit de recurs no aporta.

El que fa la Llei objecte de recurs és definir les competències de l'Estat en un seguit de matèries que, com s'ha vist repetidament, els recurrents afirmen que vulneren frontalment les competències dels comuns.

Com ja s'ha dit, les competències dels comuns en matèria urbanística, segons l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns se situen 'dins el marc de la general de l'Estat'. D'altra banda, l'article 31 de la Constitució disposa que 'És funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a generacions futures un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones'.

En aquest sentit, la regulació dels projectes d'interès nacional i els plans sectorials amb incidència supracomunal formen part, sens dubte, de les competències de l'Estat, i per si mateixa la redacció de la Llei no entra en contradicció amb l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Pel que fa a la pretesa inconstitucionalitat de l'article 99.1 de la Llei, els recurrents afirmen que aquest article és contrari a la Constitució, però admeten l'existència d'una interpretació constitucional possible, interpretació que hauria de fer, no obstant això, el Tribunal Constitucional. Aquesta argumentació mereix un aclariment. En primer lloc,

tal com diu el Ministeri Fiscal, si els recurrents admeten que l'article té almenys una interpretació conforme a la Constitució, deu ser que l'article no és contrari a la norma suprema. En segon lloc, la Llei qualificada del Tribunal Constitucional prohibeix de manera explícita les anomenades sentències interpretatives, i per això aquest Tribunal ni en pronuncia ni en pot pronunciar. En tercer lloc, en la seva redacció, l'article 99.1 no permet una revisió total del projecte comunal per qualsevol raó, sinó que el mateix article disposa que la revisió esmentada només es pot dur a terme pels motius definits en la Llei. No hi ha remissió genèrica, sinó al contrari, d'acord amb els criteris que estableix la mateixa Llei.

El mateix es pot dir en relació amb l'article 132.2 b) i l'article 121 c), quan s'al·lega que el caràcter vinculant de l'informe tècnic (de la comissió tècnica d'urbanisme) elimina les facultats de resolució dels comuns en gestió urbanística. Aquesta comissió està creada per la mateixa Llei, inclou representants comunals, i té una funció definida per la Llei, en relació raonada amb les finalitats que estableix la mateixa Llei, i els comuns són tinguts en consideració per tal de fer valer els seus punts de vista.

Tampoc incorren en inconstitucionalitat, per via d'una suposada tutela desproporcionada, les disposicions de l'article 136.2, en relació amb l'informe previ favorable del Ministeri d'Ordenament Territorial o de l'encarregat de medi ambient, pel que fa a les llicències previstes en l'article 134. Aquesta disposició està justificada en general per la jerarquia de fonts del dret que preveu la Constitució, per la disposició de l'article 79.1 'Dins de les seves competències, exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició, funcionen sota el principi d'autogovern, reconegut i garantit per la Constitució', les disposicions de l'article 31 de la Constitució, i els articles 2.1, 3 i 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Els recurrents també afirmen la inconstitucionalitat dels articles 23.2 i 71 c), i de la disposició transitòria primera, apartat 2, relatiu a l'edificabilitat global de cada parròquia. En concret, es produiria una vulneració dels articles 3.2 i 6.1 de la Constitució, ja que el límit edificable no seria el mateix per a totes les parròquies. No es verifica la vulneració de l'article 3.2, ja que com manifesta el Ministeri Fiscal, no hi ha aplicació d'una norma nova a un supòsit anterior, sinó que l'article 23.1 recull una situació de fet objectivament desigual entre parròquies anteriorment a l'entrada en vigor de la present Llei. Aquesta diferència de fet no la crea la Llei, sinó que la Llei la recull i la integra dins dels paràmetres nacionals que estableix. La disposició transitòria objecte de recurs estableix, justament, un període de 6 anys abans de la primera revisió dins els quals 'els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han de mantenir l'edificabilitat global que resulta del càlcul fet en aplicació de la normativa urbanística i de la construcció vigent abans de l'entrada en vigor de la present Llei'. És a dir, que no s'aplica una norma nova a una situació vella vulnerant el principi de no retroactivitat de l'article 3.2 de la Constitució, sinó que justament ofereix un període d'adaptació raonable fonamentat jurídicament en la norma anterior. És una disposició precisament transitòria, que vol garantir el trànsit de la situació anterior a l'actual. A més, el règim transitori respecta el principi d'igualtat, perquè partint efectivament de situacions no iguals, estableix un règim comú a totes les parròquies per adaptar-se a la nova normativa.

En el seu escrit de conclusions, la representació dels recurrents aclareix una afirmació del seu escrit de recurs que aquest Tribunal vol recollir, perquè efectivament la seva afirmació inicial en el sentit que 'la salvaguarda de l'autonomia dels comuns i el seu àmbit competencial només és possible a través de sentències que concretin la validesa de cadascuna de les tècniques emprades pel legislador ordinari', havia

suscitat sorpresa i perplexitat. En aquest sentit, la rèplica de l'escrit d'al·legacions del síndic general, en el seu punt IV, era del tot encertada. En el fonament de dret tercer, els recurrents volen matisar i precisar 'el paper rellevant que, en aquesta matèria, ha de tenir la jurisprudència constitucional'. Sense entrar en les altres disquisicions del fonament de dret mencionat, aquest Tribunal ha de precisar que la funció que la Constitució i la Llei qualificada del Tribunal Constitucional donen a la jurisprudència constitucional no és rellevant només o especialment en la definició de l'abast de les competències comunals, sinó en totes les altres qüestions en què el Tribunal Constitucional és competent per pronunciar-se. Però això no impedeix que la naturalesa exacta del principi d'autogovern dels comuns, les seves competències, i la ubicació consegüent en l'ordenament constitucional les estableix la mateixa Constitució, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, les lleis i la resta de l'ordenament jurídic."

El Tribunal Constitucional acaba la decisió, desestimant tots els punts de la demanda d'inconstitucionalitat presentada contra la LGOTU. La Llei va ser correctament aprovada en la seva forma ordinària i tot el seu contingut, general i específic, va ser declarat conforme a la carta magna.

G. Principi de la iniciativa de l'activitat urbanística

2.1.2.36. En l'article 15 de la LGOTU s'inscriuen i es delimiten els rols de cadascuna de les dues fonts d'iniciativa de l'activitat. D'acord amb la Llei, aquesta iniciativa emergeix per voluntat dels poders públics, degudament instrumentada amb els mecanismes i els instruments jurídics oportuns; i és planificada i dirigida, per excel·lència, per l'administració intervinent.

2.1.2.37. A la iniciativa privada li correspon prioritàriament l'execució i el desenvolupament del planejament derivat, és a dir, la promoció de la redacció, de l'aprovació i de l'execució, si escau, dels plans parcials. Però no li correspon, com veurem, la iniciativa en matèria de plans especials, els quals formen part del cabal d'instruments urbanístics d'iniciativa pública. És des d'aquesta dualitat existent en el planejament derivat que es pot entendre la prioritat de la iniciativa privada en la promoció de plans parcials per regla general, i només la intervenció en matèria de plans especials d'interès general d'iniciativa pública, subsidiàriament, en defecte dels primers.

2.1.2.38. Per tant, d'acord amb els principis relatius a la iniciativa de l'activitat urbanística, hi cap –i hi ha de seguir cabent– la possibilitat que una voluntat eventual dels poders públics de dotar-se d'un equipament col·lectiu en un àmbit determinat també pugui generar les sinergies suficients, i faci possible que la iniciativa privada de l'àmbit interessat acabi promovent un Pla parcial, sense necessitat per a l'administració intervinent d'haver de recórrer al Pla especial.¹²⁷ Dit això, cal afegir que, de tota manera i amb caràcter general, ja sigui en el marc d'un Pla parcial, ja sigui en el marc d'un Pla especial, la iniciativa privada ha d'acabar concertant-se, sigui com sigui, amb l'administració intervinent, que és qui ha d'autoritzar l'instrument, si vol evitar el risc de perdre temps o de perjudicar els seus propis interessos o, més ben dit, els beneficis eventuais que s'esperin del planejament.

2.1.2.39. La prioritat de què gaudeix la iniciativa privada sobre el planejament derivat (apartat 2 de l'article 15) i la subsidiarietat de la

¹²⁷ En aquest sentit es va redactar el Pla parcial del Prat del Rull d'Andorra la Vella, el qual preveu que el terreny de cessió gratuïta i obligatòria sigui destinat a un edifici col·lectiu de l'Administració central.

iniciativa pública sobre aquest tipus de planejament (apartat 3) són manifestacions d'un mateix principi de la iniciativa, el qual, però cal copsar amb certa relativitat i prudència. La raó és que aquest presumpte privilegi dels privats es pressuposa "sense perjudici de les facultats d'ordenació enumerades en l'article 4" de la LGOTU. I també perquè l'apartat 4t de l'article 3 del Reglament urbanístic adverteix, igualment, que la prioritat de la iniciativa privada ho és "sens perjudici dels supòsits d'actuació directa".

2.1.2.40. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha constatat el caràcter principal de la iniciativa privada. Ho ha fet, però, en una decisió que no sorgeix d'un conflicte entre un eventual interès privat i un interès públic. En tot cas, la decisió corrobora l'existència del principi en els termes següents:

"D'aquestes previsions que conté la fitxa¹²⁸ no es pot dir com pretén la part apel·lant que es faci inviable el principi d'iniciativa privada en el planejament parcial doncs a més a més de que compleixen la legalitat urbanística cal no oblidar que el nostre sistema urbanístic atribueix amb caràcter principal a la iniciativa privada l'execució del planejament amb els plans parcials i projectes de re-parcel·lació, però reserva a l'Administració competent la potestat d'establir els usos del sòl mitjançant el planejament".

H. Principi inherent al contingut urbanístic de la propietat

2.1.2.41. Els drets urbanístics dels quals pot gaudir el propietari de sòl són el dret d'urbanitzar i el dret d'edificar (successivament o si-

¹²⁸ Fa referència a la fitxa urbanística de la unitat d'actuació corresponent a la finca interessada.

multàniament); però aquests drets neixen directament de la planificació i deixen de ser drets dominicals pròpiament dits en el sentit clàssic. Sobre aquesta qüestió cal recordar que en l'antic règim preconstitucional la concepció de propietat privada que incloïa el dret diví de disposar-ne des del cel i fins a l'infern era ben arrelada, de manera que el dret de construir era percebut com un dret directament sorgit del dret de propietat. La manca de planificació va fer que el dret d'edificar fos únicament dominical i només fos regulat per les ordinacions. Avui, la propietat (o el domini) segueix sent una condició evidentment, però és la planificació, és a dir, materialment el mateix Pla d'urbanisme (POUP), el que aporta la base jurídica suficient perquè existeixi el dret d'urbanitzar i, consegüentment, al final o simultàniament, el dret d'edificar.

2.1.2.42. Teòricament, en general, la urbanització és una etapa prèvia a l'edificació. Així, l'obtenció del dret d'urbanitzar també ha de ser, en aquest cas, prèvia a l'obtenció de la llicència d'obres. El dret d'urbanitzar neix amb el Pla general d'urbanisme; en el cas del sòl que no és urbà consolidat, s'obté amb l'aprovació del planejament derivat; i en el cas del sòl urbà consolidat, encara, la llicència d'edificació pot estar subjecta a la condició de complementar les obres d'urbanització necessàries per considerar el sòl com a solar, això és, com a definitivament apte per acollir una edificació.

I. Garantia urbanística

2.1.2.43. En l'exposició de motius de la LGOTU s'apunta que, en determinades condicions, s'atorga una garantia d'aprofitament urbanístic al propietari a fi que disposi de més seguretat jurídica i d'estimular la seva col·laboració en la redacció i l'aprovació dels

plans parcials i dels plans especials, com a conseqüència del desenvolupament de les unitats d'actuació previstes al Pla d'ordenació. De fet, el legislador del 2000 va crear la figura de la garantia motivat per la necessitat d'alliberament de sòl públic. En efecte, en el règim anterior a la LGOTU, es va dotar el sòl privat d'edificabilitat sense preveure cap mena de contraprestació a favor de l'equipament col·lectiu, de manera que, massa sovint, l'Administració pública havia d'adquirir terreny en el mercat privat per satisfer les necessitats d'interès general i de servei públic. La garantia va ser pensada per motivar els propietaris privats a promoure el planejament derivat, amb la cessió obligatòria i gratuïta subsegüent, però sense vincular expressament o necessària el planejament a la seva execució immediata. Les condicions d'obtenció de la garantia es troben als articles 19 i 34 a 37 de la Llei.

2.1.2.44. El termini d'obtenció de la garantia coincideix amb el de la vigència del primer Pla general d'urbanisme, és a dir, sis anys des de la entrada en vigor d'aquest darrer. Requereix forçosament l'aprovació d'un Pla parcial o especial i la formalització notarial efectiva de la cessió obligatòria i gratuïta a favor del Comú intervinent dins d'aquest període. Els seus efectes garanteixen l'aprofitament privat resultant del planejament derivat durant la vigència d'aquell primer Pla general, de manera que els beneficiaris asseguren els beneficis del planejament derivat obtingut fins a l'acabament de la vigència del Pla general.¹²⁹ La garantia no sobreviu a la revisió del Pla general, la qual pot modificar-ne els paràmetres. Ara bé,

¹²⁹ La designació *patrimonialització de l'aprofitament urbanístic* s'ha emprat sobretot respecte a la garantia urbanística en la primera versió de la Llei, però tal com queda regulada avui, la garantia (només durant la vigència del Pla) l'expressió *patrimonialització* ja no és tan exacta, ja que deixa de ser definitiva en el temps. Tot i així, la garantia sí que hauria de permetre garantir l'aprofitament mínim, d'acord amb la nota següent.

la rebaixa d'edificabilitat mai pot ser per sota del límit establert a l'apartat 3r. de l'article 35¹³⁰ de la Llei.

2.1.2.45. El problema d'interpretació rau en el fet que de la primera lectura de l'article 19 de la LGOTU, se'n conclou que la garantia d'aprofitament urbanístic s'obté encara que no s'executin els treballs d'urbanització, mentre que l'article 35 estableix el contrari:

“la garantia d'aprofitament urbanístic queda condicionada a l'execució efectiva del Pla parcial o especial dins el termini de vigència del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial”.

2.1.2.47. La contradicció sorgeix del fet que la primera redacció de la LGOTU estava pensada tal com se segueix regulant a l'article 19 de la Llei, que era concordant amb els primigenis articles 34 i següents. Però la modificació de la LGOTU de l'any 2006 va introduir la condició que la garantia només tingués lloc si, dins del termini de vigència del POUP, s'executava el Pla, és a dir, si es portaven a terme les obres d'urbanització. I així també es va establir a l'article 29 del Reglament urbanístic.¹³¹

2.1.2.48. Hem d'entendre, ara per ara, que la dita contradicció s'hauria de resoldre fent prevaler la redacció de l'article 35 actual, ja que, com és sabut, la llei posterior deroga l'anterior. El problema, però, és

¹³⁰ El mínim (límit de rebaixa) és un índex d'edificabilitat mínim de 0,8 m² de sostre per m² de sòl i una ocupació del 33% de la superfície neta de la parcel·la, que són els paràmetres del sòl residencial de l'antiga legalitat.

¹³¹ Article 29 del Reglament urbanístic: “El dret a la garantia d'aprofitament urbanístic. 1. Durant els primers sis anys de vigència dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial, l'aprovació dels plans parcials i especials, amb les cessions pertinents i el lliurament al comú dels terrenys de cessió obligatòria i l'execució efectiva del Pla parcial o especial, constitueixen garantia d'aprofitament urbanístic per als propietaris interessats, en les condicions que es regulen en la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.”

que si adoptem aquesta solució, llavors la garantia urbanística ja no té raó d'existir. En efecte, si aprovat un Pla parcial en terreny urbanitzable, els propietaris executen les obres d'urbanització, llavors no cal garantia urbanística per a res, per tal com els terrenys afectats, un cop urbanitzats, adquireixen directament la condició de solars pertanyents al sòl urbà consolidat. En tot cas, a manca d'un aclariment legislatiu, és la jurisprudència qui haurà d'interpretar l'estat actual de la normativa i el destí de la garantia urbanística.

2.1.2.49. Respecte dels terrenys que no obtenen garantia urbanística durant la vigència del Pla, l'article 37 de la LGOTU precisa que en aquest supòsit l'aprofitament urbanístic queda supeditat a les revisions o modificacions posteriors dels POUP.

J. Principis i obligacions en l'alienació de terrenys

2.1.2.50. Heus aquí un exemple clar de com la legislació urbanística afecta el mateix dret civil i s'hi introdueix clarament, fins al punt de crear, *ex novo*, una obligació específica de declaració urbanística expressament en l'instrument de la compravenda, que va acompanyada d'una acció en rescissió contractual i d'indemnització per danys i perjudicis en cas de no respectar-se. El motiu d'aquesta intrusió en el dret civil resideix en el fet que la introducció del planejament, amb les seves conseqüències sobre els drets urbanístics de la propietat, afecta directament l'aprofitament fins al límit que el pot anihilar, i alhora condiciona també el moment en què es pot materialitzar aquest aprofitament en el temps. És evident que qui ven un terreny no edificable per raó d'allaus, silenciant i amagant aquesta qualitat, i alhora afirmant-ne l'edificabilitat, comet engany, ço que és un frau clar envers el comprador. Però

al que s'acaba de dir, també s'hi podria oposar que l'edificabilitat forma part de les qualitats essencials d'un terreny, i que aquesta obligació d'informació i bona fe ja queda recollida en la normativa civil que regula la compravenda, que, a més, està emparada per una acció de nul·litat per vicis del consentiment.

2.1.2.51. Les obligacions de declaració i/o aportació d'informació urbanística que imposa la Llei d'urbanisme serveixen per garantir la seguretat jurídica entre particulars, a partir del moment en què els plans generals d'urbanisme determinen i condicionen els elements urbanístics d'un terreny. I com s'ha dit, aquests elements són en realitat qualitats essencials de l'objecte. Si partim de la premissa que el valor del sòl està íntimament lligat al seu aprofitament urbanístic, i alhora a la possibilitat de materialitzar-lo efectivament en el temps, és evident que aquests paràmetres o determinacions urbanístics influeixen directament en l'objecte, el seu preu, i doncs en el consentiment del comprador. Una forma d'evitar la manca d'informació és imposar-la mitjançant declaració o aportació d'acreditació en el mateix instrument públic de transacció patrimonial.

2.1.2.52. L'obligació recau sobre el venedor, que ha de fer constar en l'instrument públic (donant per fet que el fedatari públic controla el requisit) la qualificació del sòl i identificar la unitat d'actuació corresponent al terreny alienat. D'altra banda, si es tracta de la venda de finques resultants del planejament derivat aprovat, el venedor ha d'adjuntar a l'instrument públic la documentació o l'acreditació essencial del planejament aprovat, i evidentment sense litigis pendents. En aquest cas, sovint es requereix almenys el conveni d'urbanització amb la reparcel·lació, ja que l'atorgament

és el que imposa obligacions als propietaris d'un Pla parcial. El Reglament urbanístic¹³² desenvolupa aquesta obligació d'aportar documentació o de prestar declaracions urbanístiques a les escriptures públiques, fins i tot en el supòsit de venda de finques en procés d'urbanització, cas en el qual el venedor n'ha d'indicar els deures urbanístics pendents. I finalment, el Reglament insisteix en la declaració expressa del venedor en cas de cessió de terreny no urbanitzable, o no edificable, i també en cas d'alienació d'edificis qualificats com a edificis fora d'ordenació.¹³³

¹³² Es tracta de l'article 5.4 del Reglament urbanístic, que regula la publicitat privada de parcel·lacions, urbanitzacions i venda d'immobles en quatre apartats (*a, b, c, d*).

¹³³ Edificis *fora ordenació*: Vegeu l'apartat A, secció 1, capítol sisè d'aquest títol.

Capítol segon. Règim del sòl

Secció 1. Edificabilitat, aprofitament i cessió obligatòria i gratuïta

A. Edificabilitat global de la planificació

2.2.1.1. L'edificabilitat global de la planificació dóna la mesura de la densitat d'edificació màxima, ja que és la xifra límit de metres quadrats edificables en un àmbit territorial, una parròquia en el cas d'Andorra, expressat en metres quadrats de sostre per metres quadrats de sòl. Per determinar-la, cal sumar a l'edificabilitat ja existent i consumada, l'edificabilitat màxima teòrica de tot el sòl privat urbà encara no edificat i del sòl urbanitzable.

2.2.1.2. Segons la LGOTU, aquesta edificabilitat no pot superar l'edificabilitat global que s'obtingria aplicant la normativa urbanística i de la construcció vigent abans de la LGOTU. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia aporta les consideracions següents:¹³⁴

¹³⁴ STSJA 20-2010, del 12 abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

“La interpretació i aplicació d'aquest precepte s'ha de fer d'acord amb la seva finalitat, que no és altra que la de garantir l'efectivitat de la previsió continguda en l'article 23.1, segons el qual l'edificabilitat global que fixa el POUP no pot ser superior a la que resulta del càlcul fet en aplicació de la normativa urbanística vigent abans de l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. En aquest cas, la memòria del Pla conté un estudi justificatiu de l'edificabilitat global del qual resulta que es manté l'edificabilitat atorgada per la zonificació i la normativa vigent abans de l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. Aquesta conclusió, que no ha quedat desvirtuada en aquest procés, permet estimar que s'han acomplert les previsions de l'article 23.1 de la Llei, abans esmentat. D'aquesta manera, les possibles insuficiències de l'estudi, que no la inexistència del mateix, no poden justificar la declaració de nul·litat del Pla, la qual cosa suposaria un resultat desmesurat respecte de la naturalesa de la hipotètica infracció.”

2.2.1.3. El concepte d'edificabilitat global és teòricament clar. Ara bé, la fórmula de càlcul ja és una altra qüestió. En el sistema de càlcul que s'imposa, es tracta d'addicionar el total dels metres quadrats edificables segons l'antic règim, és a dir, computar tots els metres quadrats d'edificació existents, més els que haurien estat possibles aplicant les antigues ordinacions a cada tipus de sòl privat zonificats de llavors (casc antic, zona urbana, zona intermèdia, eixample urbà, zona residencial). Arribats al resultat, tenim l'edificabilitat bruta màxima antiga, i per aconseguir l'edificabilitat global neta, la normativa imposa tres regles de ponderació, que precisa l'apartat 2 de l'article 28 del Reglament urbanístic:

La primera és l'exclusió dels metres de terrenys de les administra-

cions comunals –que són demanials–,¹³⁵ i dels terrenys situats en zones de risc; la segona és l'exclusió de les superfícies d'infraestructures viàries, determinades o no, pel POUP;¹³⁶ i la tercera és la modulació del càlcul tenint en compte tots els factors reductors d'edificabilitat de la normativa anterior.

2.2.1.4. Sense perjudici del que s'acaba de dir, i davant de la complexitat de l'operació matemàtica del càlcul teòric, el Reglament estableix que els comuns planificadors amb dificultats per dur a terme el càlcul teòric poden optar per un mode alternatiu de ponderació, que consisteix a sumar l'edificabilitat màxima de la normativa anterior, amb omissió de les tres primeres regles esmentades de ponderació, però aplicant obligatòriament una reducció fixada en un 30% al total obtingut. Finalment, per acabar-ho de complicar, a partir del 2006 també s'han de tenir en compte les normes i els aclariments continguts en les Directrius d'ordenació del territori d'aquell any 2006¹³⁷ per al càlcul final de l'edificabilitat global.

2.2.1.5. La qüestió de l'edificabilitat global és complexa i delicada per diverses raons. En primer lloc, perquè el legislador no va preveure el càlcul de l'edificabilitat global en funció de paràmetres objectius (població, aigua, energia, recursos), perquè va necessitar un consens polític determinat. L'obtenció d'aquest consens explica que s'hagués d'integrar, ni que fos teòricament, la noció de *manteniment de l'edificabilitat global*, òbviament de l'edificabilitat de llavors, perllongada

¹³⁵ Diu l'apartat 2 de l'article 38 de la LGOTU: "Constitueixen sòl no urbanitzable els terrenys dels comuns i dels Quarts."

¹³⁶ Altrament, per als àmbits en què el POUP no determina els carrers, s'imposa un percentatge de vial en funció del percentatge de pendent del terreny segons el reglament de construcció.

¹³⁷ Vegeu les Directrius d'ordenació en l'apartat A de la secció única del capítol tercer d'aquest títol.

en cadascun dels primers set plans d'urbanisme parroquial, durant els sis primers anys de llur vigència. Així ho va establir la disposició transitòria primera, apartat 2, de la LGOTU.¹³⁸

2.2.1.6. Amb aquesta imposició de manteniment de l'edificabilitat per al primer POUP, la Llei va obligar els comuns a efectuar aquest còmput teòric, que en aquell primer POUP no es va configurar com un màxim possible, o com un límit que no es podia traspassar, sinó com una obligació *ex lege* imposada a la primera planificació comunal, de respectar, en la nova planificació projectada, tots els metres quadrats edificables que resultarien de l'operació de càlcul teòrica de l'edificabilitat anterior.

2.2.1.7. A l'estudi de l'edificabilitat global del primer POUP d'Andorra la Vella,¹³⁹ el planificador adverteix inicialment de la dificultat d'aquesta aritmètica, encara que fos pel fet de la indeterminació existent en aquell moment pel que fa als límits dels termes parroquials amb els de la veïna parròquia d'Escaldes-Engordany. No obstant això, es du a terme el còmput de metres d'acord amb l'Ordinació general d'urbanisme i construcció, del 29 de juliol del 1981,¹⁴⁰ de manera que se sumen els metres de les antigues zones, i per acord unànim dels cònsols i de set consellers del Comú del 26 d'octubre del 2006, es decideix aplicar una ponderació a la baixa del 15%, de manera que s'arriba a una xifra de 5.551.028 metres quadrats de sostre, dividida en dues-centes dues unitats d'actua-

¹³⁸ Disposició transitòria primera de la LGOTU, apartat 2: "Durant el període de 6 anys abans de la primera revisió, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han de mantenir l'edificabilitat global que resulta del càlcul fet en aplicació de la normativa urbanística i de la construcció vigent abans de l'entrada en vigor de la present Llei".

¹³⁹ Annex del POUP d'Andorra la Vella, BOPA núm. 74, volum I, any 19, del 17-09-2007; pàgina 148.

¹⁴⁰ Ordinació que fou modificada el 18 de setembre del 2000.

ció de sòl urbà consolidat, quinze unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat i trenta-nou de sòl urbanitzable.

2.2.1.8. A l'estudi justificatiu de l'edificabilitat global del POUP de Sant Julià de Lòria¹⁴¹ s'assenyala la relativitat del càlcul pel fet del seu caràcter teòric, és a dir, per la improbabilitat de la seva execució real. En aquesta parròquia, es decideix únicament ponderar amb un 10% a la baixa els sòls urbans en edificació contínua, i sumar, doncs, els metres potencials de les zones antigues,¹⁴² amb un resultat de 8.853.558 metres quadrats de sostre, dels quals uns sis milions són de sòl urbanitzable, que representen un 90% de l'antic sòl qualificat de zona residencial.

2.2.1.9. Al POUP d'Ordino, l'estudi d'edificabilitat dona molt poques explicacions respecte del seu mode de càlcul,¹⁴³ però curiosament s'hi diu que "el respecte de l'edificabilitat de la parròquia és conseqüència del respecte de l'edificabilitat de cadascuna de les parcel·les de la parròquia." Aquesta afirmació, que amaga una triple condició, va més enllà de la imposició legal, però no és criticable dins de la dinàmica transitòria de LGOTU; al contrari. Semblava bastant just que si es mantenien els metres quadrats de l'antic règim, també es mantinguessin les antigues proporcions del seu repartiment, almenys fins a la intervenció de les Directrius d'ordenació del 2006.

2.2.1.10. Ara bé, des del punt de vista del dret de l'urbanisme, aquesta triple condició és difícilment assumible per ser incompatible amb els principis generals. La jurisprudència i les Directrius d'ordenació

¹⁴¹ BOPA núm. 63, any 18, del 16-08-2006; pàgina 3355.

¹⁴² Casc antic, casc antic limitat, zona urbana, zona urbana limitada, eixample urbà, eixample urbà limitat, zona residencial.

¹⁴³ POUP d'Ordino, BOPA núm. 88, any 18, del 06-12-2006; pàg. 5994.

del 2006 ja han desvinculat precisament el manteniment del sostre global edificable tant del pretès manteniment de l'aprofitament unitari de cada parcel·la, com fins i tot del pretès manteniment del sostre de la unitat d'actuació. La xifra del sostre global de la parròquia d'Ordino és de 6.199.428 metres quadrats, repartits en una única unitat d'actuació de sòl urbà consolidat, vuit unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat i noranta-dues de sòl urbanitzable.

2.2.1.11. El POUP d'Escaldes-Engordany analitza l'edificabilitat global¹⁴⁴ sota el prisma de la seva Ordinació general d'urbanisme i construcció, del 27 d'octubre del 1982 i del 27 d'abril del 1983,¹⁴⁵ i arriba a la quantitat de 4.367.338 metres quadrats de sostre, dient que empra també, en aquest cas, una vinculació entre l'edificabilitat global i l'edificabilitat de les unitats d'actuació, això, sense aplicar la possibilitat de reducció del 30%.

2.2.1.12. Al POUP d'Encamp, l'edificabilitat global és objecte d'una definició¹⁴⁶ en la qual s'indica també una voluntat de proporcionalitat entre el dit índex i el repartiment en les unitats d'actuació i fins i tot pel que fa al mateix aprofitament privat. El càlcul es du a terme en funció de l'Ordinació general d'urbanisme i construcció, computant els metres de les seves respectives zones anteriors i descomptant tots els paràmetres que se citen. El total s'ha de cercar en un quadre annexat al mateix POUP.

¹⁴⁴ POUP d'Escaldes-Engordany, annex del BOPA núm. 16, vol. I, any 20, del 20-02-2008; pàg. 42 de l'annex.

¹⁴⁵ Modificada el 2 de desembre del 1986, el 30 de novembre del 1987, el 15 de març del 1990, el 29 d'abril del 1992, el 29 de gener del 1993, el 24 de març del 1994, el 28 de setembre del 1994 i el 13 de gener del 1999.

¹⁴⁶ POUP d'Encamp, BOPA núm. 51, vol. I, annex del 21-06-2007; pàg. 60.

2.2.1.13. A la Massana, el POUP¹⁴⁷ tampoc no aprofundeix gaire sobre el mode del seu càlcul, però en tot cas diu que s'apliquen reduccions del 30% sobre les zones casc antic i urbana i del 15% sobre la zona d'eixample, i es manté el residencial i la zona intermèdia al cent per cent. El sostre és de 6.490.493 metres.

2.2.1.14. Finalment –no pas per protocol–,¹⁴⁸ a Canillo, el càlcul s'efectua a la llum de les Ordinacions del 1995, també amb poques justificacions respecte de la seva aritmètica, i s'arriba a la xifra de 8.606.852 metres de sostre.¹⁴⁹

2.2.1.15. El sistema del manteniment de l'edificabilitat global resultant de l'antic règim durant els sis primers anys de vigència del primer Pla pot ser més o menys criticable pel que fa a l'empirisme que implica la decisió des del punt de vista urbanístic. Ara bé, les lleis són el fet de la política, i a voltes calen processos transitoris necessaris i concertats, que ajuden a la consecució final i que, com es veurà, són corregits posteriorment per la mateixa dinàmica de la norma. És cert que si s'efectués un control exhaustiu de legalitat dels modes i operacions de càlcul emprats pels comuns, hi hauria certament possibilitat de discussió sobre els diferents tipus de reducció aplicats, i sobre el fet que alguns siguin diferents del 30% reglamentari. Però, de tota manera, aquestes discussions serien realment inútils, per tal com l'addició de les set edificabilitats globals de les set parròquies (edificabilitat global del país) dona una xifra totalment desorbitada en relació amb les possibilitats del territori

¹⁴⁷ BOPA núm. 3, any 19, vol. I, de l'11-01-2007; pàg. 224.

¹⁴⁸ D'acord amb l'ordre protocol·lari institucional, Canillo és la primera parròquia.

¹⁴⁹ BOPA núm. 58, any 19, del 18-07-2007, annex; pàg. 240.

nacional, totalment fora de qualsevol lògica demogràfica i econòmica mínimament sostenible; i doncs, al final, també fora de tota realitat urbanística.

2.2.1.16. Una edificabilitat màxima tan lluny de la realitat és una ficció prevista per la LGOTU en la primera planificació que, durant sis anys, tampoc no havia de suposar cap disbarat consumat. Cal tenir en compte que en la segona planificació l'edificabilitat global ja es configura només com un límit superior pel POUP, no pas com una obligació de manteniment.

2.2.1.17. La confusió errònia entre el manteniment de l'edificabilitat global i el manteniment aproximat en el repartiment d'aquesta l'edificabilitat global que s'autoexigiren alguns POUP, va portar determinats propietaris privats a creure (amb certa raó) que tenien el dret de recuperar individualment l'aprofitament urbanístic anterior a la Llei. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ¹⁵⁰ va aclarir el dret aplicable amb les consideracions següents:

“El recurrent postula en segon lloc que es reconegui el dret a mantenir i materialitzar el sostre edificable que reconeixia la normativa anterior a l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, i això en virtut de la disposició transitòria 1a, apartat 2on. de la pròpia llei i de la memòria del Pla impugnat. Aquesta Sala ha examinat en diverses ocasions la significació de l'esmentada disposició transitòria, de manera que procedeix reproduir ara els criteris que van servir de base a les respectives

¹⁵⁰ STSJA 51-2011, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

resolucions. Com es va dir en sentència núm. 61-2009, de 19 de juny: Segons els termes de l'article 23 de la LGOTU [...], Segons el Punt segon de la Disposició transitòria primera de la LGOTU [...]. La interpretació d'aquests texts s'han d'efectuar en relació amb la lògica urbanística que les sosté. La planificació urbanística es fonamenta en la consideració del desenvolupament del conjunt del territori de la parròquia. Els termes utilitzats en els textos ja mencionats són d'altra banda, significatius: fan referència a una edificabilitat global. L'objectiu per tant no és de considerar un índex d'edificabilitat particular per cada UA ¹⁵¹ o cada finca, però sí de retenir una vista conjunta de l'edificabilitat global de la parròquia. En aquest cas, els recurrents es limiten a indicar en el recurs, que correspondrà la resultant d'aplicar els càlculs que s'especifiquen en la demanda d'aquesta part [...] la qual cosa suposarà passar a una edificabilitat d'un índex de 2 m quadrats de sostre per metre quadrat de sol, en comptes de l'índex 1,60 que s'aplica en el POUP definitiu. Aquest argument s'ha de rebutjar, ja que no respecta la lògica d'aquests texts que són com ja s'ha recordat més amunt, de considerar una edificabilitat global i no d'índex particulars a certes UA o a certes finques particulars. En conseqüència, la disposició transitòria primera, apartat 2, de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme no garanteix el manteniment de l'edificabilitat de cadascuna de les finques, individualment considerada, que derivava de la normativa anterior a la Llei, sinó l'edificabilitat global del conjunt de la Parròquia. D'aquesta manera, no resulta procedent reconèixer el dret a materialitzar el sostre edificable reconegut per les normes anterior, en els termes en què postula el recurrent.”

¹⁵¹ UA= unitat d'actuació.

2.2.1.18. I en una altra decisió de la mateixa Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia,¹⁵² s'explica exhaustivament que el manteniment de l'edificabilitat global de la parròquia no té com a efecte el manteniment dels aprofitaments privats:

“La pretensió principal que formula la part agent descansa de manera especial en la disposició transitòria 1^a.2 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, afirmant que si aquest precepte determina que s'ha de mantenir l'edificabilitat global de la Parròquia, i el càlcul d'aquesta s'ha fet a base de sumar l'edificabilitat que la normativa anterior atribuïa a cada una d'aquestes unitats, la conclusió no pot ser altra que la d'assignar a totes i cadascuna el mateix sostre edificable que tenia anteriorment, cosa que no es compleix en aquest cas. Aquesta pretensió no pot prosperar per dos motius fonamentals. En primer lloc, l'edificabilitat global que contempla la disposició transitòria 1^a.2 de la LGOTU, així com l'article 23 de la mateixa, fa referència al conjunt del territori parroquial, però no a cadascuna de les unitats d'actuació i molt menys de les propietats singulars. Com ja va declarar aquesta Sala en sentència núm. 28-2009, de 26 de març, ‘les Administracions competents, a l'hora d'elaborar els primers instruments de planejament general, disposen de competències discrecionals que permeten alterar –amb les limitacions que veurem pel que fa a les edificabilitats globals– els usos urbanístics previstos en les Ordinacions d'urbanisme i construcció de les parròquies’. En la mateixa sentència s'afirma que ‘el nou planejament no ve obligat a mantenir els aprofitaments dels sòls tal com venien reconeguts

¹⁵² STSJA 44-2010, del 17 de juny del 2010; fonament quart. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

en les Ordinacions d'urbanisme i construcció parroquial'. En segon lloc, cal tenir en compte que el manteniment de l'edificabilitat global anterior a què es refereixen l'article 23 i la disposició transitòria 1^a de la LGOTU no comporta tampoc una reproducció absoluta de la situació derivada de la normativa precedent, ja que la pròpia Llei, en l'apartat 2n. L'article 23, així com el Reglament urbanístic, en el seu article 28, introdueixen un factor modificatiu o corrector. En efecte, la determinació dels metres quadrats edificables segons el règim anterior s'ha de fer prèvia deducció de les superfícies destinades a infraestructura viària segons les previsions del POUP. D'aquesta manera, un dels elements del nou planejament té incidència en la determinació de l'edificabilitat anterior, a través de la detracció de les superfícies destinades a vials en el POUP. Aquesta es la situació que es planteja en aquest cas, en què les diferències que un dels dictàmens pericials aprecia entre l'edificabilitat resultant d'aplicar sense matisacions la normativa anterior i la que resulta del Pla d'ordenació impugnat es troba precisament en les superfícies que aquest destina a la xarxa viària. D'aquesta manera, encara que el Comú hagi respectat per a cadascuna de les unitats, en principi, la mateixa edificabilitat que tenien anteriorment atribuïda, això no exclou que s'haguessin de deduir les superfícies dedicades a infraestructura viària, segons els articles 23.2 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i 28.2.b) del Reglament urbanístic. En conseqüència, s'ha de concloure que ni el càlcul de l'edificabilitat global derivada de la normativa precedent produeix un resultat idèntic a la situació anterior, per la incidència de la infraestructura viària prevista en el nou pla d'ordenació, tal com disposa l'article 23.2 de la LGOTU, ni l'Administració està obligada a mantenir els mateixos aprofitaments unitat per unitat d'actuació.”

2.2.1.19. Com veurem, la sentència és coincident amb el criteri de l'article 6 de les Directrius d'ordenació del 22 de febrer del 2006, modificades per decret del 5 d'abril del 2006.¹⁵³

2.2.1.20. No és agosarat dir que l'edificabilitat global dels POUP, que és objecte d'estudi i de justificació en cada revisió del Pla, haurà de ser reconsiderada i fixada a la baixa en el futur, en funció de paràmetres objectius i científics, fortament vinculats amb els recursos i amb el creixement sostenible, perquè recordem que repercuteix directament en la densitat i el benestar. En tot cas, els sostres d'edificabilitat resultants dels primers POUP quedaran de moment com els límits superiors infranquejables en els futurs plans d'urbanisme parroquials.

B. Aprofitament urbanístic

2.2.1.21. D'antuvi, d'acord amb l'article 23 del Reglament urbanístic, per imperi de la LGOTU cal distingir l'*aprofitament del sòl* de l'*aprofitament urbanístic* pròpiament dit.

a) L'aprofitament del sòl, segons resulta de la LGOTU, i tal com precisa l'article 24 del Reglament urbanístic, és la proporció de sòl que resta de propietat privada a la unitat d'actuació, un cop deduïdes totes les superfícies de cessió, les gratuïtes i obligatòries, i les que comporta la urbanització amb l'aprovació del planejament derivat. L'article 32 de la LGOTU diu que l'aprofitament del sòl urbà i urbanitzable és de com a mínim un 85%, després de descomptar-ne la viabilitat. Es

¹⁵³ Apartat 1 de l'article 6 de les Directrius del 2006: "Els POUP no poden preveure intensitats d'edificació que impliquin que s'ultrapassi l'edificabilitat global resultant del càlcul d'acord amb l'establert a l'article anterior. No obstant això, poden establir una distribució diferent de l'edificabilitat com a conseqüència dels criteris d'ordenació urbana que estableixi el POUP."

refereix al fet que l'aprofitament del sòl que cal cedir obligatòriament i gratuïta és, com a màxim, el 15%. L'aprofitament del sòl es relaciona amb la unitat d'actuació.

b) L'aprofitament urbanístic és el relatiu a un terreny i es vincula amb el seu valor econòmic, el qual depèn de l'edificabilitat i de la situació, dels usos que li són permesos, de la qualificació urbanística, i d'altres paràmetres lligats a la urbanització, als costos i a la possibilitat efectiva d'edificació en el temps. S'expressa en diners o en unitats d'aprofitament que normalment són m² de sostre construïble.

C. Cessió obligatòria i gratuïta

2.2.1.22. La Llei imposa, a l'article 33, la cessió obligatòria i gratuïta.¹⁵⁴ Aquesta circumstància és fixada pels comuns planificadors als POUP, en funció de les necessitats d'equipaments col·lectius, però en uns percentatges que no poden ser ni inferiors al 5% ni superiors al 15%, un cop obtingut l'aprofitament brut del sòl, és a dir, un cop descomptats tots els vials de l'àmbit. Excepcionalment, quan és necessari per causa de dèficit, i amb el requisit de motivació suficient, el POUP pot fixar una cessió obligatòria i gratuïta superior al 15%, fins al límit del 30%. Aquest escriu de cessió, però, s'ha de compensar en forma d'aprofitament urbanístic suplementari.

2.2.1.23. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia s'ha pronunciat sobre la cessió obligatòria en els termes següents:¹⁵⁵

¹⁵⁴ L'article 33 va ser objecte d'ampliació per la Llei 6/2011 de modificació de la LGOTU.

¹⁵⁵ STSJA 20-2010, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

“Com a regla general, l'article 33.1 de la referida Llei disposa que els percentatges de terreny de cessió obligatòria no poden ser inferiors al cinc per cent ni superiors al quinze per cent i, en aquest cas, consta acreditat que el Pla estableix en aquesta unitat d'actuació una cessió que supera el màxim legal. És cert que l'article 125 de la Llei preveu que es pugui recórrer al procediment d'expropiació de terrenys addicionals, però aquesta possibilitat resta vinculada a l'execució d'un Pla especial o d'un programa de reforma interior urbana, de protecció o de sanejament, supòsits que en aquest cas no concorren.”

2.2.1.24. D'altra banda, els POUP han de situar la cessió obligatòria i gratuïta obligatòriament en les propietats privades que ja estaven ocupades per equipaments col·lectius o zones verdes a l'entrada en vigor de la LGOTU. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha calibrat aquesta obligació d'imputació de la cessió en sòl privat ja destinat, pel títol sigui,¹⁵⁶ a equipament col·lectiu:

“L'article 33.2 de la LGOTU disposa que els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han d'imputar necessàriament els percentatges de terreny de cessió obligatòria dins de les propietats privades que en l'actualitat, sigui pel títol que sigui, ja estan ocupades per equipaments col·lectius o zones verdes urbanes. Aquest precepte constitueix un dels estàndards urbanístics que limiten la discrecionalitat del planificador a l'hora d'elaborar el POUP. Segons les seves previsions, que són taxatives ('han d'imputar necessàriament'), el Pla ha de situar el sòl de cessió obligatòria en els terrenys que ja estiguin ocupats per equipaments col·lectius o zones verdes urbanes. Com ja

¹⁵⁶ El títol més corrent i lògic és el de l'ocupació de l'Administració d'un terreny privat per l'existència d'un contracte d'arrendament.

va declarar la sentència d'aquesta Sala núm. 83-2009 de 14 de *setembre 2009*,¹⁵⁷ aquesta situació es refereix al moment d'entrada en vigor de la Llei, ja que parla de les propietats privades que 'en l'actualitat' estiguin ocupades pels referits equipaments. D'altra banda, cal tenir en compte tot tipus d'ocupació produïda amb la finalitat esmentada, ja que el precepte parla dels terrenys ocupats 'sigui pel títol que sigui'. Això no vol dir que s'hagi de mantenir la mateixa destinació que tenien els terrenys en la data d'entrada en vigor de la LGOTU, sinó que les finalitats del sòl de cessió podran ser determinades lliurement pel planificador. El precepte no té altra finalitat que la de situar en un determinat lloc els terrenys de cessió obligatòria, coincidint amb el que ja tenia aquest destí en el moment de l'entrada en vigor de la Llei. En conseqüència, s'ha de concloure que les determinacions de l'article 33.2 de la LGOTU són obligatòries i que no s'han respectat en aquest cas pel POUP de La Massana, quant a la unitat d'actuació litigiosa, de manera que procedeix desestimar els recursos d'apel·lació i confirmar íntegrament la sentència impugnada.”

2.2.1.25. D'altra banda, l'article 33 de la Llei, a l'apartat 3r també, regula una modalitat de cessió diferent, que consisteix que, si està suficientment motivat, el Comú planificador pot acceptar la cessió de terreny en una altra unitat d'actuació distinta de la que és objecte de planejament. El Comú pot acceptar fins i tot immobles en la unitat d'actuació interessada o en una altra. Òbviament, els valors d'allò cedit han de coincidir amb el valor del terreny de cessió previst originalment.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

¹⁵⁸ Aquest supòsit implica planejament en àmbits pertanyents a importants propietaris de sòl, que tinguin la majoria o unanimitat de la unitat d'actuació en desenvolupament, i altre sòl en una altra unitat d'actuació, per lògica.

2.2.1.26. També cal assenyalar que en sòl urbà consolidat els comuns planificadors poden imposar la substitució de la cessió de terreny en cessió econòmica equivalent, supòsit en el qual el valor del terreny, és a dir, l'import que s'ha de pagar per cessió econòmica, es computa en funció de l'aprofitament que resulta de la llicència d'edificació. D'acord amb la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia:¹⁵⁹

“Cal tenir en compte, però, que l'article 119.4 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, en la redacció derivada de la Llei 8/2006, de 21 de juny, disposa que la reparcel·lació podrà ser simplement econòmica, a criteri del Comú, en unitats d'actuació de sòl urbà consolidat de gestió directa, o bé de comú acord entre el Comú i els propietaris, en unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat i urbanitzable situades en zones on es disposa de suficient demanial dels comuns i dels Quarts.”

2.2.1.27. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ¹⁶⁰ va haver de resoldre un conflicte en el qual es discutia precisament el mode de càlcul de l'edificabilitat de la parcel·la, que cal conèixer per establir la quantitat econòmica substitutòria de la cessió gratuïta i obligatòria en sòl urbà consolidat. Tant la primera versió de l'article 33 com la resultant de la modificació que va ampliar un apartat 7è amb objectius aclaridors, preveïen que l'edificabilitat que s'ha de pagar era proporcional a l'edificabilitat que es consumia. El Comú d'Escaldes-Engordany va preferir fer pagar l'edificabilitat màxima

¹⁵⁹ STSJA 20-2010, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

¹⁶⁰ STSJA 107-2012, del 20 de desembre del 2012; fonament de dret cinquè. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

del solar, tant si es feia efectiva al projecte del propietari com si no s'hi materialitzava:

“El darrer dels arguments que articula la part agent en el seu recurs fa referència al càlcul de l'edificabilitat de la parcel·la que s'ha de considerar per tal d'establir el cànon o equivalent econòmic que substitueix la cessió gratuïta de terreny. Sobre aquesta qüestió, les parts defensen dues posicions totalment enfrontades. Mentre que l'agent considera que només s'ha de tenir en compte l'edificabilitat que ha estat efectivament materialitzada a través del projecte que s'ha dut a terme, el Comú defensa que s'ha de partir de l'edificabilitat total que resulta del POUP, amb independència de què s'ha-gi esgotat o no la seva totalitat, criteri que comparteix la sentència apel·lada. Per la seva part, el Govern afirma que una i altra solució serien legalment admissibles, en funció de les previsions de cadascun dels plans d'urbanisme. Per tal de resoldre aquesta qüestió, cal tenir en compte les següents consideracions: La sentència d'aquesta Sala núm. 30-2009 de 26 de març, va declarar, en relació a un Decret del Comú d'Ordino, que ‘la previsió de què els percentatges de cessió es calcularan sobre els totals de metres a edificar que contempli el projecte constructiu (en sòl urbà consolidat) o sobre el total de metres edificables que contempli el pla parcial o especial (en casos de sòl urbà no consolidat o urbanitzable) significa que al propietari obligat a cedir només se li computa el valor de la cessió en funció de l'aprofitament que desitja materialitzar i no de la totalitat d'allò que podria materialitzar segons l'aprofitament urbanístic total de la unitat. Aquesta previsió modula el contingut econòmic del deure de cessió en funció exclusivament de l'aprofitament que es vol consumir, i no pot sinó qualificar-se d'una mesura prudent i que no perjudica, ans al contrari, l'interès dels titulars del sòl que es veuen

afectats pels deures de cessió.' Els pronunciaments d'aquesta sentència troben recolzament en l'article 12 del Reglament urbanístic, relatiu als drets i deures dels propietaris de sòl urbà consolidat, com és el cas, els quals estan subjectes al deure de cessió dels terrenys destinats a vials i de la part de la superfície de la unitat d'actuació que determini el POUP, entre el 15% i el 5%, amb destinació a espais públics, equipaments i serveis col·lectius. Aquest deure de cessió no existeix en el supòsit de substitució d'edificacions ja existents. Ara bé, si en aquest cas es produeix un increment de sostre edificat, el deure de cessió s'aplica proporcionalment a l'increment esmentat. La cessió es produeix, doncs, de forma diferida, de manera que es materialitza en funció de les successives ampliacions del sostre edificat, i el mateix criteri és el que va aplicar la referida sentència de 26 de març del 2009. Consta acreditat que la totalitat dels Comuns apliquen el criteri de la materialització successiva de l'edificabilitat, a l'excepció d'Escaldes-Engordany, que té en compte, com ha succeït en aquest cas, l'edificabilitat global màxima que permet el POUP. En tractar-se d'una cessió obligatòria i gratuïta de terreny, no es pot oblidar que s'afecta el dret de propietat que reconeix l'article 27 de la Constitució, de manera que no es pot considerar admissible que cadascuna de les Administracions actuants utilitzi criteris oposats en aquesta matèria. Cal considerar, contra allò que afirma la Comissió Tècnica d'Urbanisme, que els Comuns no disposen de discrecionalitat per adoptar una o altra decisió. La Llei 6/2011, de 28 de juliol, ha modificat, entre altres, l'article 33 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, introduint un apartat 7è, segons el qual: 'si en sòl urbà consolidat s'opta per cessió econòmica, el valor de la cessió es computa en funció de l'aprofitament que es desitja materialitzar d'acord amb la sol·licitud de llicència d'edificació. Es cas de futures sol·licituds de llicència d'edificació que ampliïn l'aprofita-

ment, el valor de la cessió econòmica correspondrà a l'aprofitament ampliat.' Aquest precepte dóna solució definitiva a la qüestió plantejada. Tanmateix, no es pot considerar que hagi vingut a modificar la situació legal preexistent, sinó que el seu objectiu és el d'esvaïr els dubtes que es plantejaven amb la redacció anterior de la Llei, com ho demostra l'actuació discordant dels Comuns en aquesta matèria. En conseqüència, pel que fa als casos anteriors a la seva entrada en vigor, procedeix seguir el criteri que ja va establir la sentència núm. 30-2009, de 26 de març. La sentència apel·lada considera que, si es té en compte únicament l'edificabilitat efectivament materialitzada, es produiria una desigualtat respecte dels propietaris que realitzen la cessió en terrenys i no en el seu equivalent econòmic. Cal tenir en compte, però, que la cessió és la mateixa, encara que diferida en el temps, en funció de les successives ampliacions de l'edificació que es vagin realitzant, com ja preveia l'article 12 del Reglament urbanístic en els casos de substitució d'edificacions preexistents en sòl urbà consolidat i, posteriorment, ho fa l'article 33 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, modificada per Llei 6/2011, de 28 de juliol. En conseqüència cal concloure que el càlcul de les liquidacions impugnades s'ha de fer sobre la base de l'edificabilitat que ha estat efectivament materialitzada a través del projecte de construcció presentat per la societat recurrent, tenint en compte un valor de repercussió de $x \text{ €/m}^2$ i, en tal sentit, procedeix l'estimació parcial del recurs d'apel·lació de la part agent."

2.2.1.28. Tractant-se de substitució d'edificacions existents en zones urbanes consolidades, com s'ha llegit en aquesta darrera sentència, l'aprofitament es manté al cent per cent, de manera que no s'ha d'efectuar cap cessió si els metres quadrats substituïts són els mateixos o són inferiors als renovats. D'altra banda, si la substitució o la reforma

de l'edifici augmenta l'aprofitament anterior, llavors cal efectuar cessió econòmica per l'escrèix, tal com disposa el Reglament urbanístic. L'escrèix edificat, o l'ampliació respecte al projecte substituït, també segueixen respectant la regla de proporcionalitat entre l'aprofitament suplementari i la cessió econòmica que cal desembossar.

2.2.1.29. Tornant a la possibilitat d'imposar la cessió obligatòria econòmicament en sòl urbà consolidat, la LGOTU estableix que els comuns n'han de destinar el producte, que pot ser abonat de forma fraccionada en certes condicions,¹⁶¹ a l'adquisició de terrenys per a equipaments col·lectius, serveis públics o habitatges de protecció.

2.2.1.30. Pel que fa les cessions obligatòries i gratuïtes en sòl urbanitzable, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ¹⁶² ha considerat que han de respectar dues condicions. La primera condició és la següent:

a. "S'han de fer en terrenys, és a dir, en sòl. La legislació urbanística vol assegurar que les cessions obligatòries i gratuïtes que constitueixen les càrregues que han de suportar els propietaris com a compensació a les plusvàlues de l'acció urbanística es facin en terreny, és a dir, en sòl; amb aquesta exigència es pretén d'una banda ubicar els equipaments en el lloc més adient per a la finalitat pública que han de complir; d'una altra atribuir-los la condició exclusivament d'equipaments sense altres usos urbanístics propis de les zo-

¹⁶¹ Calen les condicions mínimes següents (apartat 8 de l'article 33): el temps màxim de crèdit és d'un any a partir de l'acabament de les obres, amb aportació de garanties com ara un aval bancari al primer requeriment sobre el total degut.

¹⁶² STSJA 74-2010, de 3 de novembre del 2010; fonament de dret cinquè. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

nes i d'una altra mantenir la seva disponibilitat futura en mans dels comuns. Així, l'article 32.2 de la LGOTU, quan parla de l'aprofitament dels sòls urbanitzables, i més concretament dels percentatges de cessió obligatòria i gratuïta a càrrec dels propietaris i a favor del Comú, es refereix al 'terreny destinat necessàriament a equipaments col·lectius i serveis públics'; l'article 33.1, que es titula 'terrenys de cessió obligatòria'; i l'article 33.5 es refereix als 'terrenys cedits als comuns arran de la cessió obligatòria prevista en aquesta Llei'. De la mateixa forma, l'article 4.6 del Reglament parla, en referir-se als principis de l'activitat urbanística, de les obligacions que tenen els propietaris de sòl urbanitzable de 'cedir als comuns de forma gratuïta i lliure de càrregues, tots els terrenys de la unitat d'actuació [...] per destinar-los a espais públics, equipaments i serveis col·lectius'; i l'article 16.2 del Reglament, al definir els deures dels propietaris de sòl urbanitzable, estableix –apartat d)- el de 'cedir als comuns entre el 5% i el 15% de la superfície del sector [...] amb destí a espais públics, equipaments i serveis col·lectius'. I des de la perspectiva de les obligacions dels propietaris en un pla parcial, l'article 107 b) estableix la d'efectuar la cessió gratuïta dels [...] terrenys destinats a infraestructures, equipaments i serveis col·lectius [...] dels quals els Comú en prendrà possessió efectiva una volta s'hagin executat degudament tots els treballs d'urbanització [...]', obligació que es reproduceix en l'article 62.3 d) del RU i en l'article 63.3 quan relaciona la documentació pròpia dels plans parcials i, en concret, quan explica el contingut dels plànols de zonificació."

La segona condició de la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia en relació amb les cessions obligatòries i gratuïtes en sòl urbanitzable és la següent:

“Els terrenys de cessió han de ser funcionalment adequats per a les finalitats a les que s’han de destinar. Els terrenys de cessió obligatòria per satisfer necessitats d’equipaments col·lectius i serveis són les estructures funcionals urbanes, d’interès públic general, per a les quals l’ordenació urbanística cal que reservi el sòl en les quantitats i qualitats adequades, és a dir, en les localitzacions correctes per a complir la funció a la que hauran de servir. És per aquesta raó que l’article 45.4 del Reglament urbanístic, quan explica les determinacions d’ordenació aplicables a les unitats d’actuació indica que en el cas de les edificacions destinades a serveis i equipaments públics dins de cada unitat d’actuació, els plans d’ordenació i urbanisme parroquial ‘han d’indicar, en consideració a la seva funcionalitat i al seu entorn immediat’, les volumetries, les alçades i el tractament exterior. I en concordança amb aquestes previsions reglamentàries, l’article 10.1 de les posteriors Directrius d’ordenació diu literalment que: ‘Les condicions de situació i topografia dels terrenys reservats a zones verdes i equipaments han de ser adequades a la seva funcionalitat.’”

2.2.1.31. La mateixa jurisprudència addueix l’argument afegit següent:

“[...] conceptualment no és admissible, en sòl urbanitzable, la substitució de l’obligació de cessió de terrenys destinats a equipaments col·lectius i serveis per l’obligació de construcció i posterior cessió, en altres terrenys que no són de cessió, de places d’aparcament i de locals i per l’execució d’obres de condicionament d’un espai públic, perquè una substitució d’aquesta naturalesa deixa sense efecte allò que es vol aconseguir amb la cessió en terrenys, que ha quedat explicat en el primer paràgraf de l’apartat a) del fonament de dret cinquè.”

2.2.1.32. Seguidament dóna les pautes i les condicions de la possibilitat de substitució de la cessió de terreny per una cessió econòmica i estableix en quins supòsits és possible:

“Quan es tracta d’unitats d’actuació en sòl urbà consolidat de gestió directa i mitjançant la tècnica de la reparcel·lació econòmica, tal com preveuen els articles 101 i 102 del Reglament urbanístic en relació a l’article 10.2 de les Directrius, ja que en aquests casos, i per la pròpia classificació del sòl ja no es possible exigir noves càrregues de cessió als propietaris compresos en l’àmbit.”

O bé:

“Quan es tracta d’unitats d’actuació en sòl urbà no consolidat o en sòl urbanitzable que formen part de zones on es disposa de suficients terrenys demanials dels comuns i dels Quarts, conforme admet l’article 101 del Reglament urbanístic en relació amb el 13 de les Directrius d’ordenació, casos en els que mitjançant, també, la reparcel·lació econòmica, els ingressos obtinguts en aquesta s’han de destinar a l’adquisició de béns immobles per a equipaments col·lectius i serveis públics.”

2.2.1.33. Els terrenys rebuts en ocasió de la cessió obligatòria i gratuïta integren el grup de terrenys de les administracions públiques de domini patrimonial, o també dit privatiu, si no tenen immediatament assignada una destinació com a equipaments col·lectius.¹⁶³ Així, mentre no estan afectats al servei públic, els terrenys rebuts en cessió queden regits pel règim jurídic que els és específic al capítol

¹⁶³ Dins el concepte d'*equipaments col·lectius* s'inclouen els habitatges de protecció.

VII del Codi de l'Administració.¹⁶⁴ Ara bé, a partir del moment en què s'adopta eficaçment la decisió administrativa de dedicar-los a equipaments col·lectius o afectar-los a serveis públics (única destinació possible), aleshores abandonen el domini patrimonial o privatiu de l'Administració i passen a integrar el domini públic,¹⁶⁵ i, per tant els és aplicable el règim jurídic corresponent.¹⁶⁶

El fet que els terrenys de cessió s'integrin en els béns patrimonials de l'Administració comunal, que s'ha introduït en la modificació de la LGOTU de l'any 2012,¹⁶⁷ planteja una qüestió. La modificació sembla que obeeix a una nova pretesa voluntat del legislador de possibilitar l'alienació d'aquells terrenys. No sembla que pugui tenir un altre sentit. Però, en canvi, la cessió obligatòria i gratuïta continua tenint la causa i la finalitat en "les necessitats d'equipaments col·lectius i de serveis, de futur o per a dèficits ja existents" (article 33.1 de la LGOTU), la qual cosa no sembla gaire compatible amb el fet que els terrenys de cessió puguin ser alienats, tal com ha succeït a Espanya, per exemple. L'única forma que entenem que hi ha de salvar aquesta contradicció és que, en tot cas, el producte de l'alienació d'aquests terrenys sigui destinat únicament i exclusiva a l'adquisició de terrenys més adequats a aquelles necessitats.

2.2.1.34. El darrer apartat de l'article 33 regula la concessió, per cinquanta anys, de terrenys rebuts en cessió, perquè un privat pugui construir i explotar un servei públic, en les condicions de l'ar-

¹⁶⁴ Articles del Codi de l'Administració que s'apliquen als béns de domini privat de les administracions: 77, definició; 79, constitució; 87 i 88, alienació; 90, càrregues, i 92, explotació.

¹⁶⁵ També es parla de *béns demaniales*.

¹⁶⁶ Codi de l'Administració, règim jurídic dels béns de les persones públiques, article 86: "Els béns de domini públic són inalienables, imprescriptibles i inembargables mentre conservin aquest caràcter".

¹⁶⁷ Llei 16/2012, del 31 de juliol.

ticle 101 i següents del Codi de l'Administració, és a dir, mitjançant un procés de mercat públic amb concurrència i publicitat i pel termini màxim expressat.¹⁶⁸

Secció 2. Classificació del sòl

A. Introducció

2.2.2.1. El sòl es divideix jurídicament en tres classes, que són les que determinen el règim urbanístic de cada una. Són el sòl urbà, el sòl urbanitzable i el sòl no urbanitzable. L'operació jurídica de diferenciació del sòl s'anomena la classificació¹⁶⁹ urbanística i consisteix en una primera diferenciació de tipologia primària de sòl que du a terme el planificador en funció dels criteris següents:

- a) La vocació immediata de ser edificat a curt termini.
- b) La vocació a mitjà i llarg termini de ser urbanitzat i després edificat (o simultàniament en certes condicions).
- c) I finalment la ineptitud a llarg termini per ser urbanitzat o edificat.

Així les coses, ja s'entreveu que la classificació del sòl incideix directament i de forma inicial sobre el seu aprofitament eventual. No cal dir que si es tracta d'un sòl classificat com a no urbanitzable, òbviament, no s'hi podran bastir edificacions, i com a conseqüència se'n perdrà totalment o majoritàriament l'aprofitament urbanístic.

¹⁶⁸ En el règim general del Codi de l'Administració, el temps de concessió administrativa en cas dobles de caràcter permanent pot arribar fins a 99 anys (article 104).

¹⁶⁹ Sobre la diferència entre classificació i qualificació, vegeu l'apartat A de la secció 3 del capítol quart d'aquest títol.

B. Sòl urbà

2.2.2.2. Aquesta primera classe de sòl se subdivideix en tres subcategories: a1. sòl urbà consolidat (SUC); a2. sòl urbà no consolidat (SUNC), i a3. els terrenys amb urbanització aprovada abans de la LGOTU.

2.2.2.3. El sòl urbà consolidat (SUC) va ser definit per l'article 25 de la LGOTU de l'any 2000, però aquest precepte també va ser objecte de modificació per la Llei 8/2006, del 21 de juny del 2006, de modificació de la LGOTU.¹⁷⁰ La diferència entre la primera redacció i la versió modificada –que és la vigent– sembla mínima a primera vista, però, com es veurà, va implicar un canvi important en l'operació jurídica de classificació del sòl consolidat a càrrec del planificador. El tronc comú –no modificat– de l'article 25 diu:

“Constitueixen sòl urbà consolidat, i així han de ser qualificats pel Pla d'ordenació i urbanisme parroquial, tots aquells terrenys que disposin almenys d'accés rodat i dels serveis d'aigua potable, evacuació d'aigües residuals o un sistema homologat de depuració, i subministrament d'energia elèctrica, per a servir les necessitats de les edificacions o instal·lacions previstes [...]”

La primera redacció de l'any 2000 continuava dient “en la Planificació segons la normativa vigent del moment.” I la modificació va substituir “en la Planificació” per “pel planejament”.

2.2.2.4. El sòl urbà consolidat és el sòl urbanitzat per excel·lència, o ja edificat, o disposat a poder-ho ser a curt termini mitjançant l'ob-

¹⁷⁰ BOPA núm. 56, any 18, del 19-07-2006.

tenció directa de llicència d'edificació (o, en determinades condicions, amb llicències simultànies d'urbanització i edificació). És així perquè aquest és un tipus de sòl en què es compleixen, amb caràcter mínim, els serveis enumerats per l'article 25: accés rodat, aigua potable, evacuació de residuals i electricitat que cobreixi les necessitats de l'edificació. No obstant això, l'afer es complica quan sorgeix la qüestió de saber quin és el grau d'intensitat que han de tenir els serveis mínims enumerats a l'article 25 de la LGOTU. La resposta de la versió de la LGOTU del 2000 s'aparta de la versió vigent.

2.2.2.5. En un primer moment es va subordinar la intensitat d'equipament necessari per obtenir la classificació de sòl urbà a la normativa vigent del moment. En altres paraules, es va manar al planificador atribuir al sòl el caràcter d'*urbà* si els serveis eren adaptats a les exigències de l'antiga normativa (ordinacions). Aquest procediment donava efectivament la possibilitat de classificar més quantitat de sòl en la categoria d'*urbà*, ja que l'antiga normativa no era tan estricta en la intensitat dels criteris d'urbanització com ho havia de ser amb la intervenció de la planificació i del Reglament d'urbanització. Per això, el legislador va creure oportú modificar el final de l'article 25 de la Llei fent que la intensitat de la urbanització requerida coincidís amb les exigències del POUP. El Reglament urbanístic no deixa dubtes sobre la intensitat d'urbanització que ha de tenir el sòl urbà consolidat i estableix precisions com ara la subjecció i la conformitat dels vials a les característiques i a les tècniques imposades pel Reglament d'urbanització.

2.2.2.6. El sòl urbà consolidat és de gestió directa en la mesura que en principi ja està suficientment urbanitzat i pot rebre edificació sense necessitat d'aprovació de planejament derivat. Es tracta, doncs,

de solars que disposen dels serveis bàsics descrits i en la intensitat prescrita pel POUP; o bé de terrenys amb urbanització ja aprovada, els quals adquireixen la condició de solars en el moment en què són urbanitzats o consolidada la seva urbanització de conformitat amb el POUP i els reglaments.

2.2.2.7. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha teixit jurisprudència sobre l'article 25 de la LGOTU:¹⁷¹

“Sobre el fons, respecte a la pretensió principal: Convé d'aplicar les disposicions de l'article 25 de la LGOTU, modificat per Llei 8/2006, del 21 de juny, de modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000 (BOPA 56/2006, p.2105) (i es reproduïx l'article 25 vigent). El fonament d'aquest text es precisa al final de la frase citada més amunt: ‘per a servir les necessitats de les edificacions o instal·lacions previstes pel planejament’. Resulta d'aquesta precisió que la simple presència dels serveis mencionats per l'article 25 no és suficient per a justificar la classificació com a sòl urbà consolidat. Pertany a l'autoritat competent per a elaborar el POUP d'apreciar si la presència d'aquests serveis és natural a servir les ‘necessitats de les edificacions o instal·lacions previstes pel planejament’. Així, contràriament a la posició dels demandants, la classificació com a sòl urbà consolidat no té un caràcter automàtic, però depèn d'una apreciació tècnica que relleva de la competència del planificador. Aquesta apreciació pot ser controlada per la CTU (articles 132-2 i 146 de la LGOTU) i després pels tribunals. En aquest cas, la CTU ha estimat per resolució que ‘la simple limitació amb la carretera no li permet adquirir la condició de sòl

¹⁷¹ STSJA 76-2008, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

urbà, tal com ho estableix l'article 7.2 del Reglament urbanístic'. Resulta de l'examen de l'expedient i principalment del plànol, que el terreny presenta una superfície important. Els serveis segons l'article 25 són implantats únicament al bord de la carretera. La CTU, per tant ha pogut deduir, sense cometre error manifest d'apreciació¹⁷² que aquests serveis no eren suficients per servir les 'necessitats de les edificacions o instal·lacions previstes pel planejament.'”

2.2.2.8. La sentència posa de manifest que el poder d'apreciació del planificador és ampli a l'hora de valorar el grau d'intensitat d'urbanització que ha de complir el sòl urbà consolidat i d'apreciar-ne la concurrència en el moment de classificar els terrenys privats al POUP.

2.2.2.9. Respecte a la prova de les condicions de l'article 25 i del seu grau necessari, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia també s'ha pronunciat en diverses decisions:¹⁷³

“Aquesta Sala en sentències 37-2008, de 5 de maig, 61-2009, de 19 de juny, 12-2010 de 3 de març i 43-2010 de 17 de juny, ha declarat que la pretensió de declarar una unitat d'actuació com a sòl urbà consolidat que es basa en l'existència dels serveis urbanístics bàsics, passa per una activitat probatòria, en seu judicial, molt precisa i a càrrec de qui la demana. Aquesta activitat consisteix en identificar, amb la demanda, la superfície dels terrenys dels quals es demana la classificació, situant-los exactament sobre plànols i en demos-

¹⁷² Aquesta noció jurisprudencial, que prové del recurs per excés de poder francès (Consell d'Estat), demostra que el tribunal, al marge del control de legalitat, només efectua un control mínim sobre el contingut material de l'acte o sobre la seva oportunitat. Només intervé en cas d'error manifest d'apreciació.

¹⁷³ STSJA 87-2010, del 17 de desembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

trar que són els terrenys els que disposen dels serveis urbanístics adequats. Per a valorar si la totalitat dels terrenys de la UA són sòl urbà consolidat o no cal analitzar la prova practicada i al respecte: la prova pericial analitza les diferents finques que integren la unitat i quan les descriu una per una, en alguna d'elles es pressuposa la connexió a les xarxes de serveis i en altres no es pressuposa, però fins i tot en el primer cas n'hi ha prou amb examinar les fotografies que acompanyen el dictamen per constatar que les instal·lacions actuals existents no són ni de lluny idònies per a subministrar als 36.000 m² de l'àmbit els que necessitaran els 71.000 m² de sostre màxim que s'hi podrà edificar, ni els 578 habitatges que s'hi podran construir.”

2.2.2.10. El sòl urbà consolidat està subjecte a cessió obligatòria i gratuïta per poder ser edificat, amb excepció del supòsit de substitució d'edificacions existents, sempre que no se n'incrementi l'aprofitament inicial substituït. En sòl urbà consolidat, la cessió obligatòria i gratuïta és, en la majoria del casos, econòmica. Correspon al criteri del Comú planificador indicar el mode de cessió, així com la quantia quan es tracta de cessió econòmica, la qual es determina segons les regles que es descriuen tot seguit.

2.2.2.11. Es quantifica el valor econòmic del terreny que hauria de ser cedit, aplicant el valor de mercat del sòl vigent a la zona on està ubicada la parcel·la. Seguidament, es determina el coeficient d'edificabilitat del solar que ha estat sol·licitat. L'import equivalent és la multiplicació del valor de la porció de terreny pel coeficient d'edificabilitat. El Reglament encarrega a les administracions la publicació anual del valor unitari del terreny de cada unitat d'actuació, amb explicació de les regles de càlcul aplicables a la cessió obligatòria i gratuïta efectuada econòmicament.

2.2.2.12. La cessió obligatòria en sòl urbà consolidat és una previsió específica de la LGOTU, però s'ha d'admetre que, en realitat, és un contrasentit. El sòl urbà consolidat és precisament el sòl resultant d'un procés d'urbanització consolidat o aprovat en Pla parcial executat, en el qual els deures urbanístics dels propietaris ja han estat acomplerts. De fet, la cessió en sòl urbà consolidat és bastant discutible com a cessió de caràcter urbanístic, perquè *a priori* s'assimila molt més a una mesura purament fiscal.¹⁷⁴ Cal recordar que el legislador del 2000 va estimar que el règim anterior, que era sense cessió, sense cap contraprestació a favor de l'Administració, havia fomentat el dèficit de terreny per a equipaments públics, una situació que calia pal·liar a partir de llavors. Finalment, les circumstàncies històriques del país van fer que, al marge de les consideracions sobre la bondat de la mesura, en cap cas no es pogués parlar de doble cessió, atès que no existia en l'antic règim, la qual cosa va treure gravetat a l'argumentació exposada.

2.2.2.13. Els propietaris de sòl urbà consolidat poden edificar si es tracta d'un solar, o executar les obres d'urbanització de forma prèvia o simultània a l'edificació. D'altra banda, poden adquirir la garantia urbanística en els termes establerts en la Llei actual vigent, és a dir, amb el límit o la condició que si no executen les obres durant la vigència del POUP que els ha atorgat la garantia, la futura planificació només els garanteix un aprofitament equiparable a l'antiga tipologia *residencial* (33% i 0,8). Per tant, la futura planificació només els permet patrimonialitzar l'aprofitament urbanístic esmentat.

¹⁷⁴ I això encara més, si tenim en compte que en el SUC la cessió és quasi sempre econòmica.

2.2.2.14. El sòl urbà no consolidat (SUNC), com indica el nom, és sòl urbà però encara pendent de ser totalment urbanitzat. Per tant, no es pot gestionar de forma directa, perquè cal l'aprovació d'un pla-nejament derivat perquè pugui finalment esdevenir sòl urbà consolidat. En aquest sentit, no es distingeix del sòl urbanitzable, com veurem després.

2.2.2.15. El Reglament urbanístic especifica que es tracta de sòl en àrees urbanes urbanitzades com a mínim en un 40% de la superfície, i que no poden aspirar directament a constituir sòl consolidat pel fet que no tenen definida l'ordenació i hi manquen els serveis de l'article 25 en la intensitat definida per la norma. Mentre el sòl urbà no és encara consolidat, s'hi permeten actuacions provisionals de tipus habitatge unifamiliar, borda, allotjament rural, en determinades condicions de metres de parcel·la i de prohibició de modificació del terreny natural, i també s'estableixen límits com el de dues plantes més la sotacoberta com a màxim per a l'alçada i 150 metres quadrats de planta per a obres de nova construcció. Com a condició general, l'actuació no pot ser incompatible ni perjudicar o dificultar el desenvolupament ulterior de la unitat d'actuació.

2.2.2.16. El sòl urbà no consolidat requereix forçosament l'aprovació d'un Pla parcial (o especial) per poder-se transformar en sòl urbà consolidat, i per això els propietaris tenen dret a formular el Pla i sotmetre'l a aprovació. La cessió obligatòria i gratuïta, que oscil·la entre el 5% i 15%, segons l'estableix el POUP, també pot ser acomplerta, amb el consentiment del planificador, mitjançant cessió de terreny en una unitat d'actuació diferent, o bé mitjançant cessió de béns immobles en la mateixa unitat o en una altra.

2.2.2.17. Amb la designació *urbanitzacions anteriors a la LGOTU* es fa referència a terrenys amb urbanització aprovada amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LGOTU, susceptibles de constituir un àmbit únic i lògic regulat en forma de gestió directa. En aquest cas, si la urbanització no està executada, es pot obtenir l'autorització simultània per a les obres d'urbanització i les d'edificació. El POUP ha de respectar les condicions d'ordenació de la urbanització aprovada, però els propietaris havien d'executar la urbanització en el termini de sis anys, corresponent a la vigència del Pla. Altrament, a manca d'execució o de consolidació de la urbanització, aquests terrenys han de ser reclassificats com a sòl urbà no consolidat. El mecanisme d'excepció de les urbanitzacions anteriors aprovades amb anterioritat a la LGOTU va respondre a la voluntat de respectar determinats drets adquirits a l'hora de passar de l'antiga legalitat a la nova.

La Sala Administrativa del Superior ha analitzat aquest tipus de sòl consolidat¹⁷⁵ i els criteris del planificador:

“El recurs [...] es refereix a una qüestió relativa a determinades finques específiques de les quals afirma que ja tenien la urbanització aprovada amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, per la qual cosa havien de ser qualificades de sòl urbà consolidat i incloses cadascuna d'elles en una sola unitat d'actuació. La sentència apel·lada ha desestimat aquest pretensió, en considerar que l'article 83 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme contempla aquestes solucions com una mera facultat de l'òrgan autor del planejament. És cert que aquest precepte afirma, respecte de les urbanitzacions ja existents o aprovades, que el POUP les 'pot' incloure en una sola unitat d'actuació

¹⁷⁵ STSJ 20-2010, del 12 d'abril del 2010 (setè). Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

i regular l'ordenació d'aquesta unitat de manera directa, si bé amb la precisió i el detall suficients, de tal forma que faci innecessari plans parcials posteriors. Per la seva part, els articles 8.1.2 i 11.1 del Reglament urbanístic també inclouen dins del sòl urbà consolidat els terrenys sense urbanitzar però amb una urbanització aprovada amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. A més de les previsions del Reglament urbanístic que s'acaben d'esmentar, no es pot deixar de banda que l'article 130 de les Normes urbanístiques del POUP considera sòl urbà consolidat els terrenys sense urbanitzar, però amb una urbanització aprovada amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei. En conseqüència, encara que es considerés que l'article 83 de la Llei estableix una mera possibilitat en mans del planificador, no es pot deixar de banda que, en aquest cas, l'article 130 de les Normes urbanístiques s'inclina per l'opció d'incloure en una mateixa unitat d'actuació de gestió directa aquells terrenys que disposen d'una urbanització ja aprovada abans de la vigència de la pròpia Llei. Aquesta solució, d'altra banda, resulta coherent amb el fet de què els terrenys han estat objecte d'un tractament unitari a través del projecte d'urbanització anteriorment aprovat.”

C. Sòl urbanitzable

2.2.2.18. La definició del sòl urbanitzable¹⁷⁶ no apareix *expressis verbis* en la Llei i s'ha d'obtenir per exclusió de les altres classificacions. És una categoria residual, en el sentit que es tracta de tot el sòl restant, un cop descomptat o sostret l'urbà i el no-urbanitzable.

¹⁷⁶ Art. 28 LGOTU: “Constitueixen sòl urbanitzable tots els terrenys situats en unitats d'actuació que no siguin qualificades de sòl urbà de conformitat amb l'article anterior, ni de sòl no urbanitzable de conformitat amb l'article 38.”

També constitueixen sòl urbanitzable els terrenys que necessiten més d'un 60% d'obres d'urbanització, per contraposició a les urbanitzacions aprovades anteriorment en què es requereix almenys més del 40% de les obres d'urbanització i que, com s'ha vist, poden entrar en el sòl urbà no consolidat.

2.2.2.19. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ¹⁷⁷ s'ha pronunciat sobre el sòl urbanitzable en aquests termes:

“La classificació com a sòl urbanitzable respon a la decisió del planificador d'incloure un àmbit de sòl –que pot estar compostat per terrenys que corresponen a un sol propietari o a propietaris diferents– en una unitat d'actuació dintre de la qual es pugui fer efectiu el principi de distribució equitativa dels beneficis i les càrregues associats a tot el procés de transformació del sòl; per tant, la classificació d'un sòl com urbanitzable respon a un desig estratègic del planificador de què aquell àmbit sigui urbanitzat, d'acord amb les necessitats de creixement de cada parròquia, tal com disposa l'article 14.2 del RU. Si no existeix aquest desig, els terrenys han de ser classificats com sòl no urbanitzable en qualsevol de les variants que preveu l'article 17.2 del RU, juntament als terrenys que de manera reglada han de ser classificats com sòl no urbanitzable, és a dir, els que tenen les característiques que preveu l'apartat 1 de l'article 17 RU”.

2.2.2.20. Sense el més mínim judici de valor, aquesta interpretació de la Sala, amb el raonament que aplica al sòl urbanitzable, no és un criteri tan fàcilment compartible, perquè sembla desvincu-

¹⁷⁷ STSJA 05-2010, del 26 de gener del 2010; penúltim apartat del fonament quart. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

lar-se de la voluntat del legislador. En el moment de l'aprovació de la LGOTU, el legislador va voler –per bé o per mal– que el sòl privat altre que l'urbà que no estigués afectat per riscos, formés part de la categoria del sòl urbanitzable. Ho demostra concretament el fet que la seva definició es fa per defecte: són els terrenys que queden, quan ja s'ha classificat l'urbà i el no urbanitzable.¹⁷⁸ La noció que sembla que vol introduir la sentència s'apropa al que s'anomena sòl urbanitzable diferit, o també urbanitzable no programat en la doctrina urbanística de l'Estat espanyol. Només pot ser així, car difícilment es pot acceptar que un POUP preteixi terreny privat. Però, tot i així, no s'ha d'oblidar que el POUP d'Ordino i també el de la Massana van haver de ser corregits pels mateixos comuns, per haver emprat el concepte de sòl urbanitzable diferit sense base legal.

2.2.2.21. A la pràctica, la qüestió consisteix a saber si el planificador ha de poder, o no, suspendre o congelar *sine die* determinat sòl urbanitzable privat, excloent-lo de tota possibilitat de planejament derivat. La resposta és complicada, encara més amb l'estructura de la propietat privada a Andorra. En tot cas, la voluntat del legislador del 2000, la qual no sembla haver estat alterada per les reformes successives ¹⁷⁹ de la Llei en aquest aspecte, va ser la de *reglar*¹⁸⁰ la classificació del sòl urbanitzable privat per exclusió de tots els altres tipus. I ho va fer sense donar ni directament ni indirectament cap potestat al planificador per decidir de suspen-

¹⁷⁸ Article 28 LGOTU: "Sòl urbanitzable, definició general. Constitueixen sòl urbanitzable tots els terrenys situats en unitats d'actuació que no siguin qualificades de sòl urbà de conformitat amb l'article anterior, ni de sòl no urbanitzable de conformitat amb l'article 38."

¹⁷⁹ Els articles 28 i 29 de la LGOTU són encara originals del 2000. No s'han modificat.

¹⁸⁰ En el sentit administratiu d'acte reglat.

dre o congelar l'eventual possibilitat de desenvolupament d'una determinada part d'aquest sòl urbanitzable durant el temps de vigència del Pla general.

2.2.2.22. Aquesta construcció jurisprudencial del sòl urbanitzable serà segurament discutida novament, i quan sigui resolta, quedarà confirmada o matisada. En tot cas, el cert és que el diferiment o l'exclusió de la possibilitat de planejament derivat de determinat sòl urbanitzable –i això només a criteri exclusiu dels comuns planificadors– no va semblar una possibilitat recomanable al legislador de l'any 2000.

2.2.2.23. En una altra decisió¹⁸¹ que tracta del sòl urbanitzable, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia aporta noves precisions:

“L'article 29 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU) permet classificar com sòl urbanitzable ‘els terrenys que requereixin obres d'urbanització que afectin més del seixanta per cent de la superfície independentment de la qualificació que tinguin en la zonificació vigent anteriorment’. Això significa que amb la finalitat de donar un tractament morfològic unitari a un determinat àmbit del territori que precisi d'obres d'urbanització, el planificador pot agrupar els terrenys que vulgui afectar a aquesta finalitat en una unitat de tractament urbanístic imposant-los les càrregues d'urbanització, a repartir entre tots, sens perjudici de que en els corresponents instruments de planejament parcial i reparcel·lació

¹⁸¹ STSJA 21-2010, del 12 d'abril del 2010; fonament de dret tercer. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

posteriors es tingui en compte les despeses d'urbanització satisfetes pels propietaris que ja han fet obres que, per ser útils i compatibles amb el projecte d'urbanització futur, siguin imputables als costos d'urbanització que hauran de suportar. I per aconseguir aquestes finalitats la Llei no exclou aquells terrenys que amb el règim anterior de les Ordinacions d'Urbanisme i Construcció tenien qualificació pròpia del sòl zonificat com urbà que havia permès als seus propietaris obtenir llicència de construcció, i la possibilitat que preveu l'article 29 citat d'incloure aquests terrenys es basa precisament en què la construcció segons el règim de les ordinacions no garanteix el compliment de les càrregues urbanístiques associades al procés urbanitzador que exigeix el sistema actual.”

2.2.2.24. Segueix essent sòl urbanitzable el sòl que requereix més de 60% d'obres d'urbanització a la superfície, i això malgrat que hagués estat classificat com a urbà en el règim anterior. No cal dir que la presència d'edificació no altera gens ni mica la classificació d'urbanitzable d'un àmbit.

2.2.2.25. Les actuacions excepcionals en sòl urbanitzable, durant el temps en què resta sòl urbanitzable per defecte de planejament derivat, són les mateixes que les establertes per al sòl no urbanitzable.¹⁸²

2.2.2.26. El sòl urbanitzable requereix l'aprovació de planejament derivat per ser urbanitzat i edificat posteriorment (successivament o simultània amb determinades garanties). Els drets dels propietaris de sòl urbanitzable, igual que els de sòl urbà no con-

¹⁸² Vegeu *ut infra*: paràgraf 2.2.2.30 i seg.

solidat, són promoure el planejament derivat i executar-lo, o patrimonialitzar l'aprofitament en els termes i les condicions actuals de la garantia urbanística. La cessió obligatòria i gratuïta en sòl urbanitzable, la preveu el POUP amb un marge entre el 5% i el 15%, i per bé que pot ser acomplerta econòmicament en determinat supòsit, és per excel·lència materialitzada mitjançant una cessió efectiva de terreny que ha de complir la seva destinació, és a dir, la possibilitat d'acolliment dels equipaments públics col·lectius necessaris.

D. Sòl no urbanitzable

2.2.2.27. Constitueix sòl no urbanitzable tot terreny situat en zones de riscos naturals i també el terreny comunal¹⁸³ o dels Quarts.¹⁸⁴ En aquest tipus de sòl, llevat de determinades actuacions excepcionals que després especificarem, queden absolutament prohibits tota mena de treballs que modifiquin l'estat natural del terreny, moviments de terres, extraccions, obertures de camins, construccions i edificacions. L'aprofitament urbanístic queda així minvat a la més mínima expressió, per no dir que no en conté, ja que aquest sòl queda exclòs del procés d'urbanització.

2.2.2.28. Les zones afectades per riscos naturals van ser inicialment, als anys 80, objecte d'un estudi portat a terme per l'Institut d'Estudis Andorrans sobre risc geològic, sense valor normatiu específic, i també es troben a l'origen de la cartografia de localització

¹⁸³ Cal entendre aquest concepte de conformitat amb l'article 105 del Codi de l'Administració. Però l'article 17 del Reglament urbanístic n'exclou els terrenys comunals inclosos en unitats d'actuació de sòl urbà o urbanitzable adquirits pel comuns per a equipaments col·lectius.

¹⁸⁴ Antiga subdivisió del comuns. Subsisteixen a la Massana i a Ordino i Sant Julià de Lòria.

probable d'allaus.¹⁸⁵ Aquesta darrera fou elaborada a una escala 1/25000, és a dir, en un ordre de magnitud difícilment aplicable al planejament urbanístic. Avui la normativa sobre els riscos es divideix en dos cossos: el primer és el Decret pel qual s'aproven els estudis i la zonificació del territori relativa a riscos naturals geològics i geotècnics,¹⁸⁶ del 2 de març del 2005, a escala 1/5000; i el segon és el Decret pel qual s'aprova l'estudi de la zonificació del terreny al Principat segons la seva perillositat a causa de l'afectació allaus, intitulat *Plans de prevenció de riscos d'allaus previsibles* i la cartografia de la perillositat, del 26 de setembre del 2012,¹⁸⁷ a escala 1/5000. Les dues normes citades estableixen quatre graus de perillositat, des de molt baixa i sense restriccions fins al darrer grau de perillositat alta, que delimita zones que no són edificables de cap manera. D'altra banda, la LGOTU, a l'article 49, defineix les zones exposades a riscos naturals per referència als estudis geològics, geotècnics i a la cartografia, i afegeix que els terrenys amb perillositat alta han de ser qualificats com a sòl no urbanitzable.¹⁸⁸

2.2.2.29. Als POUP o plans generals parroquials, el sòl no urbanitzable se subdivideix en les categories següents: sòl forestal, sòl agrícola, sòl ramader, zones de protecció d'aigües, zones de protecció natural, entorns de béns d'interès històric i cultural, iti-

¹⁸⁵ *Cartografia de localització probable d'allaus*. La preocupació col·lectiva sobre el fenomen natural de les allaus i la seva repercussió sobre l'urbanisme es va materialitzar l'any 1980 mitjançant un acord del Consell General del 26 de juny del 1980.

¹⁸⁶ BOPA núm. 19, any 17, del 09-03-2005. La zonificació és viva i segueix ampliant-se. A tall d'exemple, s'hi inclouen la caiguda de blocs rocosos, les esllavissades superficials, el corrent d'arrossegalls o la perillositat hidràulica.

¹⁸⁷ BOPA núm. 48, any 24, del 03-10-2012, que deroga el Decret sobre règim jurídic de l'ocupació, la utilització i la construcció de terrenys afectats per allaus, del 07-06-1989.

¹⁸⁸ Respecte a la resta de terrenys, és a dir, els de perillositat baixa i mitjana, l'article diu que poden ser qualificats com a sòl urbanitzable segons el nivell de perillositat establert pel Govern i les proteccions necessàries.

neraris d'interès, zones exposades a riscos naturals, i sòl sense designació específica.

2.2.2.30. En aquestes subcategories, els POUP precisen els termes de protecció; la darrera categoria (sòl sense designació específica) permet ampliar futures noves subdivisions adequades i necessàries.

2.2.2.31. Les actuacions excepcionals en sòl no urbanitzable són establertes legalment amb caràcter de límit màxim, de manera que la normativa del planejament general comunal només pot ser més restrictiva.

Les actuacions excepcionals inclouen, evidentment, l'execució de projectes d'interès nacional i dels treballs necessaris per dotar d'accés i serveis el sòl urbanitzable. Aquests darrers treballs estan subjectes a les condicions del Pla general.

2.2.2.32. En sòl forestal, sòl agrícola i sòl ramader s'hi prohibeixen: la crema de vegetació i la tala d'arbres sense autorització prèvia. Amb autorització prèvia, s'hi pot autoritzar l'obertura de pistes i camins de muntanya, pistes d'esquí amb llurs infraestructures, equipaments tècnics, instal·lacions esportives i refugis, la construcció de bordes sota determinades condicions estrictes i amb caràcter provisional,¹⁸⁹ i les instal·lacions pròpies de l'activitat ramadera¹⁹⁰ i agrícola, també amb caràcter provisional.

¹⁸⁹ En termes de l'art. 19.3.a) del Reglament urbanístic, la construcció de bordes i cabanes va associada a l'activitat agrícola i ramadera (la LGOTU no ho disposa), i en cap cas a l'habitatge permanent. Ha de complir les condicions fixades per a les obres i les actuacions provisionals establertes per la LGOTU. El POUP pot reglamentar aquesta actuació excepcional de forma més restrictiva.

¹⁹⁰ En termes de l'art. 19.3.a) del Reglament urbanístic, les granges, les pletes, els corrals, els pallers, els viviers i els hivernacles es poden fer en règim d'actuació provisional conforme a la Llei, amb la limitació de no superar els 400 metres quadrats per planta. El POUP pot ser més restrictiu.

2.2.2.33. A les zones de protecció d'aigües i perímetres protegits s'hi poden autoritzar les instal·lacions o els elements de tanca-ment, les canalitzacions i els treballs necessaris per al manteniment d'aquestes zones.

2.2.2.34. En zones de patrimoni natural i entorns de béns històrics i culturals hi cap, amb autorització, la crema de vegetació i la tala d'arbres, els treballs destinats a la conservació dels indrets, a millores per a l'ecosistema i a la rehabilitació i la conservació de bordes antigues existents.

2.2.2.35. En zones d'itineraris d'interès s'hi poden realitzar treballs o equipaments de conservació i millora.

2.2.2.36. En zones exposades a riscos naturals només s'hi poden dur a terme les instal·lacions o els equipaments de protecció, les obres per limitar el risc i les edificacions agrícoles o de magatzem sempre que un estudi tècnic avalui que el risc és assumible.

L'article 38 de la LGOTU estableix l'obligació del Govern de regular reglamentàriament els treballs de protecció que cal dur a terme per fer compatible, si és possible, determinades edificacions protegides destinades a usos específics, així com les seves característiques constructives.

2.2.2.37. Les zones de sòl sense designació específica poden ser emprades pels comuns per ampliar equipaments si la zona confronta amb l'equipament, sense superar la ràtio del 100% de la superfície de l'equipament; és a dir, es pot doblar la superfície inicial de l'equipament mitjançant aquest tipus de sòl sense designació específica.

2.2.2.38. Així, llevat dels projectes d'interès nacional, que són un instrument d'ordenació de l'Administració central que s'imposa a la planificació comunal, i llevat també de la tala i la crema d'arbres que s'ha mencionat en sòl ramader, agrícola i forestal, la resta d'actuacions excepcionals requereixen el procediment d'autorització específic regulat a l'article 139 de la LGOTU.¹⁹¹

¹⁹¹ L'article 139 LGOTU regula el procediment d'autorització per a actuacions en sòl no urbanitzable. Vegeu *ut infra*.

Capítol tercer.

Instrumentos d'ordenació del Govern

Secció única. Descripció

2.3.0.1. Els instruments d'ordenació del Govern responen a una doble necessitat. La primera és l'ordenació del territori en l'àmbit nacional, com a capçalera de la planificació. Es tracta de la projecció, l'execució, la instal·lació, la coordinació i el manteniment dels sistemes generals i competencials de l'Estat central, ja sigui a través dels projectes d'interès nacional i els plans sectorials, ja sigui introduint determinades pautes o polítiques urbanístiques justificades en les planificacions parroquials mitjançant les Directrius d'ordenació.

La segona necessitat és el desplegament reglamentari de la LGOTU, és a dir, el Reglament urbanístic (RU), i també el Reglament d'urbanització (Rurb) i el Reglament de construcció (RC).

Els instruments (Directrius i projectes d'interès nacional) del Govern són de caràcter executiu; s'han d'integrar a la planificació comunal perquè s'hi imposen i l'obliguen. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ja ha fet aplicació de l'article 54 LGOTU.¹⁹²

¹⁹² Art. 54 LGOTU "Caràcter executiu. Els instruments d'ordenació del Govern, a proposta del ministre responsable de l'ordenament del territori, i amb un informe del ministre responsable del medi ambient quan per competència sigui procedent, són executius a partir del mateix dia de la publicació al *Butlletí Oficial*, i les disposicions i previsions que hi són contingudes queden integrades a la planificació comunal i la vinculen amb efectes immediats." Vegeu la STSJA 52-2008, del 21 de juliol del 2008; fonament tercer. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

A. Directrius d'ordenació

2.3.0.2. De rang reglamentari –perquè el terme *directrius* no aixequi ni un dubte sobre la posició jeràrquica que ocupa en la piràmide de les normes– i amb el dit caràcter executiu a partir del mateix dia en què són publicades, les Directrius d'ordenació tenen tres funcions distingides per l'article 55 de la Llei. La primera consisteix a elaborar normes i criteris orientats a harmonitzar o compatibilitzar el territori amb la població i la seva activitat social i econòmica. La segona és la missió de dirigir la coordinació i fer compatibles les polítiques urbanístiques parroquials, tant entre aquestes mateixes polítiques territorials, com amb la política territorial nacional. La darrera funció d'aquestes normes reglamentàries és la recerca i la gestió d'informació específica per a l'adopció dels criteris racionals que calgui aplicar als recursos de l'Administració de l'Estat.

2.3.0.3. Aquest instrument normatiu ha de ser objecte de motivació i justificació escrita, i gràfica si és necessari, amb inclusió de tota la informació necessària suplementària. L'objectiu de la LGOTU és que s'exposin els problemes que cal resoldre i, un cop determinats, es justifiquin les mesures o els remeis que s'hi pretenen aplicar. Les Directrius s'aproven per decret del Govern, amb exposició de motius i l'ordenació subsegüent dels preceptes en un articulat. En el moment de redactar aquest estudi, hi ha vigents unes primeres Directrius d'ordenació al nostre ordenament jurídic: són les que es van aprovar el 22 de febrer del 2006¹⁹³ i que van ser modificades el 5 d'abril del 2006.¹⁹⁴

¹⁹³ BOPA núm. 17, any 18, del 24-02-2006. La data de publicació coincideix *ex lege* amb l'entrada en vigor de les directrius.

¹⁹⁴ BOPA núm. 31, any 18, del 13-04-2006, que van entrar en vigor aquell mateix dia.

2.3.0.4. Les Directrius d'ordenació de l'any 2006 responen a qüestions suscitées en ocasió de la redacció dels POUP per part dels comuns planificadors, i hi són contemporànies. Compleixen la funció establerta a l'apartat *b)* de l'article 55 de la LGOTU, que és la coordinació adequada de les actuacions parroquials. La majoria de disposicions haurien pogut integrar plausiblement el Reglament urbanístic, la qual cosa probablement hauria evitat la dispersió normativa en diferents textos.

2.3.0.5. Siguin on siguin, les Directrius del 2006 hi són, i es divideixen en tres tipus de disposicions: unes relatives a l'ordenació de la planificació urbanística; unes altres, que fixen les regles sobre l'ordenació del sòl; i les darreres, que fan referència a l'ordenació de sistemes. Vegem-les:

2.3.0.6. Directrius relatives a l'ordenació de la planificació urbanística. La primera directriu (article 2) regula l'aprofitament del sòl en unitats d'actuació dels POUP afectades pel Pla sectorial de noves infraestructures viàries i per la rectificació i l'eixampla de les carreteres generals i secundàries. Es tracta de la incidència dels projectes de comunicació viària nacional sobre la planificació dels comuns, i concretament sobre les unitats d'actuació determinades que resulten afectades per aquests sistemes generals. La directriu estableix que una afectació per raó dels vials (un o diversos del Pla sectorial més els de la mateixa urbanització) de la unitat d'actuació igual o inferior a 35% no genera ni aporta edificabilitat; la conseqüència d'aquesta circumstància és que la càrrega es reparteix dins de l'àmbit. Ara bé, si el vial o els vials del Pla sectorial fan incrementar l'afectació total per qüestió d'infraestructures viàries de la unitat d'actuació en més de 35%, encara que la càrrega viària se segueix repartint, també s'ha de

repartir l'escreix de sòl afectat per sobre del dit 35%, i aquest fet sí que genera un increment proporcional suplementari d'edificabilitat en l'àmbit. Per tant, a partir d'un determinat límit percentual (35%) de pèrdua d'aprofitament del sòl en una unitat d'actuació per afectació d'infraestructural viària incrementada per l'afectació d'infraestructural viària d'interès nacional, la Directriu fixa una compensació proporcional justa en aprofitament urbanístic a repartir proporcionalment entre als propietaris de la unitat d'actuació afectada.

2.3.0.7. D'altra banda, si es desenvolupa una unitat d'actuació afectada per infraestructures viàries d'interès nacional abans de l'execució del mateix projecte general, la directriu imposa a la unitat d'actuació la càrrega de l'execució i dels costos d'aquestes infraestructures viàries nacionals, sense compensació fins al percentatge ja al·ludit 35%, i amb aprofitament urbanístic per l'escreix (excepte si el cost de l'escreix l'assumeix l'Administració).¹⁹⁵ Aquesta obligació només s'imposa en cas d'un vial d'interès nacional i la norma n'exclou túnels, viaductes, ponts, infraestructures de transports d'energia elèctrica, gas, telecomunicacions, aigua i col·lectors, els quals han de ser sufragats per les empreses que presten aquests serveis. Tot i això, aquestes empreses han d'establir convenis amb els propietaris a l'efecte de determinar les modalitats d'execució, les característiques, els terminis i les tarifes i les condicions d'abonament d'aquests equipaments futurs (diferents dels vials).

¹⁹⁵ Pel que fa a l'escreix de viari superior al 35%, la directriu va ser modificada a l'abril 2006. Aquesta modificació consisteix a posar a càrrec dels propietaris de la unitat d'actuació l'execució de tot el viari i compensar l'escreix en aprofitament. La directriu anterior deixava entendre que la compensació només era per a la cessió, però no per a l'execució de l'escreix, que anava a compte de l'Administració en tots els casos. La directriu vigent canvia totalment la filosofia de l'anterior, per tal com els propietaris només es beneficien de l'aprofitament per l'escreix quan paguen els costos de la totalitat del viari. No es compensa la cessió de més de 35% per si sola, sinó que ha d'anar acompanyada de l'assumpció del cost de tot el viari de la UA.

2.3.0.8. L'article 3 de les Directrius també fa recomanacions al planificador a l'hora de dissenyar determinats petits vials que divideixen diverses unitats d'actuació; i unes altres recomanacions per al supòsit en què els vials divisors d'unitats d'actuació transcorrin per terreny d'un pendent determinat. Certament, per raó de la matèria, i també per *economia normativa*, aquestes recomanacions també s'haurien pogut integrar al Reglament d'urbanització.

2.3.0.9. Finalment, l'article 4 disposa que els POUP poden reservar espais privats o públics per a habitatges de protecció pública, d'acord amb les previsions legals. El precepte, com veiem, s'assembla més a un recordatori d'una possibilitat a la disposició del planificador que no pas a una norma pròpiament dita.

2.3.0.10. Directrius relatives a les regles sobre l'ordenació del sòl. La primera directriu es regula a l'article 5 i estableix encara més regles i aclariments sobre el mode de càlcul del còmput de l'edificabilitat global parroquial. Respon a la voluntat de permetre al planificador –al 2006 actiu– de rebaixar al màxim l'elevadíssima xifra que implicaria mantenir el resultat del càlcul del sostre edificable en funció de la normativa anterior. Així s'ha d'entendre aquesta insistència d'intervenció normativa. La directriu s'ha de llegir conjuntament amb l'article 28 del Reglament urbanístic, que ja conté moltes altres normes sobre la qüestió al títol I. Abans de descriure les regles de càlcul complementàries i aclaridores, cal tenir present, però, que uns mesos després aquesta directriu també va ser objecte d'una modificació, que en va escurçar la redacció, que encara és vigent avui.¹⁹⁶ Des del punt de vista pràctic, la directriu reforça l'exclusió de terrenys pú-

¹⁹⁶ Cal tenir sota la vista l'original i la modificada per entendre l'articulat final.

blics, exceptuant-ne la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa;¹⁹⁷ repren l'exclusió de terrenys afectats per vials, carreteres, rius, torrents, zones amb risc d'allau o geològic de grau alt, espais verds i places. A més, confirma la regla de l'article 28.2.c) del Reglament urbanístic; fa una recomanació per reduir encara més el sostre edificable descomptant-ne els terrenys afectats per determinats sistemes generals, i acaba prescrivint que, en cas de dubte entre normes del mateix rang, el planificador ha d'aplicar, per principi, la regla que generi la menor edificabilitat possible.

2.3.0.11. La segona regla insisteix sobre el límit legal màxim de l'edificabilitat global, que no es pot ultrapassar per aplicació de totes les normes de càlcul, però diu, per primer cop i *expressis verbis*, que el planificador té potestat de distribuir diferentment l'edificabilitat en les distintes unitats d'actuació, en funció dels criteris d'ordenació establerts pel POUP.¹⁹⁸

2.3.0.12. Directrius relatives a l'ordenació de sistemes. La primera directriu (article 9) estableix la necessitat de consens entre el Govern i els comuns a l'hora de destinar els terrenys necessaris als equipaments col·lectius de caràcter nacional.

La segona (article 10) concerneix els espais verds i, en un segon apartat, precisa que la valoració de cessió econòmica en sòl urbà consolidat s'ha d'efectuar a preu de mercat.

¹⁹⁷ El poble del Pas de la Casa d'Encamp va ser constituït sobre la base jurídica de concessió de censos emfiteùtics atorgats sobre les parcel·les de la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa. Sobre el Pas de la Casa, vegeu el darrer títol del llibre.

¹⁹⁸ En aquest mateix sentit, vegeu la jurisprudència citada al títol segon, capítol segon, secció 1 apartat A: *Edificabilitat global*.

La tercera directriu (article 11) es refereix a la possibilitat del POUP de destinar terrenys procedents de la cessió, a centres per a persones grans o discapacitats i llurs serveis d'assistència.

La quarta directriu (article 12) és d'alta importància perquè esclareix una qüestió determinant, a saber, si els comuns han de participar en els costos de les obres d'urbanització a raó de llur percentatge de terreny de cessió gratuïta i obligatòria o no ho han de fer. És cert que aquesta qüestió, que no és menor, no és objecte de menció expressa ni al Reglament urbanístic ni a la LGOTU. En el sistema urbanístic espanyol, sigui quin sigui el sistema d'actuació, diverses sentències del Tribunal Suprem anteriors a 1995, imposen a l'Administració planificadora la participació en les despeses d'urbanització en funció del percentatge de terreny obtingut de la cessió obligatòria i gratuïta, amb l'única excepció de la comunitat autònoma de Madrid.¹⁹⁹ La directriu resol definitivament qualsevol dubte en aquest aspecte: com passava a Madrid, les administracions comunals andorranes no han de participar en els costos d'urbanització, ja que reben de l'associació de promoció urbanística les obres d'urbanització, quan ja han estat correctament executades d'acord amb el planejament derivat aprovat. Finalment, la darrera directriu (article 13) reforça la possibilitat dels comuns planificadors de substituir la cessió obligatòria de terreny per una cessió econòmica en unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat i urbanitzable, quan en la zona de què es tracta, ja hi ha prou terreny demanial adequat per rebre els equipaments col·lectius necessaris. Només en aquest cas la directriu permet a l'Administració actuant d'imposar als propietaris una cessió econòmica com a excepció a la regla.

¹⁹⁹ Vegeu HENRICH CARDONA, J. *La compensación urbanística*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995, p. 66 i seg. Com que el llibre és de l'any 1995, cal verificar l'actualitat de la jurisprudència i de la legislació.

B. Reglament urbanístic. Reglament d'urbanització. Reglament de construcció

2.3.0.13. Es tracta òbviament de normes de rang reglamentari que, al marge de desenvolupar determinats preceptes de la Llei, tenen com a finalitat establir els límits màxims dins dels quals es pot moure la normativa del planejament que s'inclou als POUP.

2.3.0.14. El Reglament urbanístic (RU) ha de contenir, segons la LGOTU, les disposicions tècniques per permetre la valoració dels terrenys, la reparcel·lació, la justa compensació i la justa distribució de càrregues i beneficis, i també tota la normativa necessària per a l'execució de la planificació comunal. En altres paraules, el Reglament ha de desenvolupar i acompanyar el procés de planificació general i la seva posada en funcionament, així com els processos de planejament derivat i llur execució.

Organitzat en cinc títols, el Reglament urbanístic desenvolupa els principis i les disposicions generals de la Llei, la classificació i el règim del sòl –també els instruments d'ordenació, sobretot els dels comuns–, i finalment l'execució del planejament derivat i les valoracions del sòl. La LGOTU i el Reglament urbanístic constitueixen junts el primer bloc normatiu integrable en un eventual futur codi de l'ordenació del territori i de l'urbanisme. Entre tots dos, contenen la majoria de les disposicions que concerneixen les estructures primàries i secundàries, necessàries per a la planificació urbanística i per a la seva possibilitat d'execució.

2.3.0.15. El Reglament d'urbanització (Rurb) ha de contenir, segons la Llei, les prescripcions tècniques relatives a traçat, dimensions i disseny de les infraestructures i els serveis. Està organitzat en sis capítols.

tols: un de preliminar, amb disposicions generals; el primer, dedicat a les tipologies i les dimensions dels carrers en procés d'urbanització; el segon, sobre les rehabilitacions de vials de xarxa parroquial; el tercer, relatiu a mobilitat i condicions d'urbanització; el quart, destinat al règim dels usos, i el cinquè i darrer, referent a la relació entre la xarxa de vials nacionals i la de vials parroquials.

2.3.0.16. El Reglament de construcció (RC) ha de contenir, segons la Llei, les regles generals per a tot tipus d'edificació, tecnològiques i de construcció, i sobre els procediments de presentació de sol·licituds. S'organitza en cinc títols: un de preliminar, amb disposicions generals; el primer, sobre els paràmetres d'ordenació de l'edificació; el segon, sobre el règim dels usos i les activitats; el tercer, sobre les condicions de construcció i d'habitabilitat dels edificis, i el darrer, sobre la intervenció administrativa de llicències en l'edificació, l'ús del sòl i els procediments administratius relacionats.

C. Projectes d'interès nacional i plans sectorials

2.3.0.17. Els projectes d'interès nacional serveixen per preveure, projectar i executar els sistemes o les infraestructures nacionals viàries, hidràuliques, energètiques i de sanejament, contra la contaminació i la protecció del medi ambient, i també els serveis sanitaris, assistencials, educatius, culturals, administratius i de protecció civil. No hauria estat sobrer afegir-hi les infraestructures esportives. Poden comportar, o no, edificacions pròpies, les quals, si és el cas, no requereixen llicència comunal, atès el caràcter executiu i preeminent citat. Els projectes d'interès nacional són promoguts i redactats pel Govern i responen a inversions a curt i mitjà termini que afecten únicament el terme d'una sola parròquia. Cal dir, però,

que hi ha la possibilitat que, per bé que són redactats i executats pel Govern, alguns projectes siguin promoguts per entitats prestadores de serveis, com ara FEDA²⁰⁰ o altres entitats parapúbliques titulars de serveis públics.

2.3.0.18. S'anomenen plans sectorials els projectes d'interès nacional que afecten el terme de dues o més parròquies i responen a inversions a mitjà o llarg termini. Citem el Pla sectorial d'infraestructures viàries per tal com és, per excel·lència, un projecte d'interès nacional que afecta les set parròquies,²⁰¹ perquè concerneix la xarxa nacional de carreteres que serveix i discorre per tot el territori. L'àmbit d'acció multiparroquial el converteix en un Pla sectorial que s'ha de desenvolupar en un termini de 40 anys.

2.3.0.19. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia²⁰² ha definit els plans d'interès nacional de la manera següent:

“La redacció d'aquest text és clara:²⁰³ com ho indica el títol de l'article, es tracta de 'projectes d'interès nacional', és a dir que la iniciativa de la realització d'aquests projectes ha d'ésser nacional. La lògica d'aquest dispositiu consisteix evidentment a assegurar una coherència i un complement d'aquests projectes al nivell nacional, el que no seria possible si la iniciativa pertanyés a cada Comú. Conforme a aquesta lògica, l'últim apartat de l'article 61

²⁰⁰ Forces Elèctriques d'Andorra, societat parapública de subministrament d'energia elèctrica del Principat.

²⁰¹ Pla sectorial d'infraestructures viàries, del maig del 2003, i ampliació del maig del 2005. Cf. respectivament al BOPA núm. 44, any 15, del 23-05-2003, i al BOPA núm. 38, any 17, del 04-05-2005.

²⁰² STSJA 65-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁰³ Ens referim a la redacció de l'article 61 de la LGOTU, que defineix els projectes d'interès nacional.

ja mencionat, precisa que: ‘Les edificacions pròpies dels projectes d’interès nacional no estan sotmeses a l’autorització dels comuns.’”

2.3.0.20. Per altra banda, en la mateixa decisió es fan les precisions següents sobre el procediment :

“El procediment a seguir en aquestes hipòtesis és clar: la iniciativa del projecte intervé a nivell nacional i segons els termes de l'article 54 de la LGOTU: ‘Els instruments d’ordenació de Govern, a proposta del ministeri responsable de l’ordenament territorial, i amb un informe del ministeri responsable del medi ambient quan per competència sigui procedent, són executius a partir del mateix dia de la publicació al *Butlletí Oficial*, i les disposicions i previsions que hi són contingudes queden integrades a la planificació comunal i la vinculen amb efectes immediats.’”

2.3.0.21. No hi ha dubte sobre l’afectació, la subordinació i la vinculació que aquests instruments d’ordenament territorial produeixen sobre els POUP de les parròquies, els quals els han d’integrar. En efecte, segons la jurisprudència, llurs previsions “haurien de ser explícitament recollides en els plànols del POUP”; i, d’altra banda, “el fet que no s’hagin recollit en el planejament i concretament en les fitxes urbanístiques que comprenen terrenys afectats, no significa que no s’hagin de respectar.”²⁰⁴

²⁰⁴ STSJA 52-2008, del 21 de maig del 2008; fonament de dret tercer. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.3.0.22. El Projecte d'interès nacional ha servit en diverses infraestructures nacionals: de sanejament i energètiques²⁰⁵ i una altra d'estrictament energètica²⁰⁶ a Andorra la Vella; una infraestructura cultural a la Massana;²⁰⁷ unes altres d'esportives a Ordino i a la capital,²⁰⁸ i darrerament, un projecte destinat a la construcció d'una planta de cogeneració i xarxa de calefacció urbana a Canillo (Soldeu).²⁰⁹

2.3.0.23. Aquest darrer Projecte d'interès nacional de tipus energètic és particularment original; consisteix a aprofitar l'energia, en forma de vapor d'aigua, generada arran de la producció d'electricitat per combustió de gas (o altres hidrocarburs), per escalfar i subministrar l'aigua calenta a la xarxa pública. El sistema ha existit i continua existint en altres indrets del nord i de l'est d'Europa, però l'originalitat resideix en la cogeneració, és a dir, en l'aprofitament dels efectes col·laterals de la producció d'energia elèctrica per combustió de gas o altre, per a un subministrament d'aigua calenta a cost més baix. No es considera un sistema d'energia renovable, però sí eficient i més beneficiós per al medi ambient pel millor rendiment de la cogeneració.

²⁰⁵ PIN destinat a la construcció d'una infraestructura de sanejament i energètica, "Construcció de galeria de serveis i de col·lectors generals en el tram des del pont de Tobira fins al pont de Santa Coloma, fase II"; BOPA núm. 9, any 16, del 04-02-2004.

²⁰⁶ Projecte d'interès nacional destinat a la construcció d'una subestació de 225/110kV a la zona de la Margineda; BOPA núm. 77, any 18, del 27-09-2006.

²⁰⁷ Projecte d'interès nacional destinat a l'Arxiu Nacional, modificat diverses vegades en diferents indrets de la Massana, que també ha inclòs Biblioteca Nacional i Museu de la Pau i de la Identitat; BOPA núm. 14, any 21, del 18-02-2009.

²⁰⁸ Projecte d'interès nacional destinat a la construcció d'un centre de tecnificació esportiva a la Plana de Babot d'Ordino; BOPA núm. 66, any 22, del 17-11-2010; i PIN destinat a la construcció de l'Estadi nacional d'Andorra a la Baixada del Moli de la capital; BOPA núm. 37, any 24, del 25-07-2012.

²⁰⁹ BOPA núm. 23, any 25, del 15-05-2013.

2.3.0.24. S'ha dit que el Pla sectorial de noves estructures viàries és el Projecte d'interès nacional que afecta totes les parròquies perquè regeix els eixos viaris de nord a sud i d'est a oest. Es tracta d'un projecte evolutiu que es va materialitzant en funció de les necessitats i del pressupost disponible de l'Estat, i hi estan en joc les estratègies i les polítiques dels eixos de comunicació general del país, amb les seves infraestructures.

Capítol quart.

Els instruments d'ordenació dels comuns

Secció 1. Introducció

A. Instruments d'ordenació dels comuns

2.4.1.1. D'acord amb l'article 67 de la LGOTU, els instruments d'ordenació dels comuns són:

- a) Els plans d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP).
- b) Els plans parcials i els plans especials.
- c) Les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària i de rehabilitació, i els de programes de reforma interior i de protecció i sanejament.

2.4.1.2. L'instrument principal d'un Comú és el POUP, ja que és el Projecte d'ordenació integral de la parròquia; és també l'element essencial de l'activitat comunal d'ordenació, de planificació urbanística i de la seva gestió (article 68 LGOTU). La planificació urbanística del POUP es complementa amb les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària i de rehabilitació, i amb les dels programes de reforma interior i de protecció i sanejament.

2.4.1.3. Pel que fa al sòl classificat com a urbà no consolidat (SUNC) i al sòl urbanitzable (SUBLE), el POUP no especifica la planificació fins al darrer detall, sinó que deixa un cert grau de definició de la planificació d'aquests terrenys al que s'anomena *planejament derivat*: es tracta del planejament que, a iniciativa privada (Pla parcial) o a iniciativa pública (Pla especial), aprova el Comú i que desenvolupa el planejament contingut al POUP.

Aquest grau de definició que es deixa a mans del planejament derivat és més o menys elevat, en funció de la decisió del Comú de dotar el POUP amb més o menys detall els terrenys que es puguin incorporar al sòl urbà consolidat en el futur.

2.4.1.4. En tot cas, mitjançant les previsions urbanístiques del POUP, i també amb les previsions urbanístiques del planejament derivat, es completa la planificació urbanística de les àrees classificades com a sòl urbà no consolidat o sòl urbanitzable, amb l'objectiu que les parcel·les privades que resulten d'aquests instruments de planejament siguin aptes per a l'edificació, serveixin per completar la xarxa viària i els serveis necessaris, i també per destinar els terrenys de cessió obligatòria i gratuïta que els particulars han de cedir al Comú a equipaments col·lectius o serveis públics.

B. Preeminència dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials sobre els POUP

2.4.1.5. Tot i que el POUP és l'instrument principal de planejament que tenen els comuns, ha de respectar i s'ha d'ajustar als projectes d'interès nacional i plans sectorials que aprova el Govern.²¹⁰

²¹⁰ Vegeu el capítol tercer del present títol sobre els instruments d'ordenació del Govern.

En aquest sentit, l'article 65.2 de la LGOTU apunta que aquests projectes i plans vinculen el POUP en allò que el puguin afectar. I l'article 70 de la LGOTU disposa que si ja existeixen abans de l'aprovació del POUP, aquests projectes o plans vinculen el planejament comunal, que ha de recollir les previsions que s'hi continguin.

És a dir que els projectes d'interès nacional o plans sectorials tenen prevalença sobre el POUP, tant si s'aproven abans del POUP com si s'aproven després, i les disposicions del POUP no poden ser cap obstacle per a les que estableixen els instruments d'ordenació aprovats pel Govern.

2.4.1.6. S'ha de tenir en compte que l'article 3 de la Llei qualificada de competències dels comuns disposa (a l'apartat 6) que els comuns són competents en la definició de la política urbanística de la parròquia *dins el marc de la general de l'Estat*.

En concret, segons aquesta Llei qualificada, les competències dels comuns en matèria d'urbanisme es materialitzen de la manera següent:

“Gestionant, fixant i aplicant els plans generals i parcials d'urbanització, les condicions d'edificabilitat i habitabilitat, les infraestructures viàries i de serveis i els equipaments comunals col·lectius.”

Però, com s'ha dit, aquesta competència s'ha d'exercir respectant els projectes nacionals i els plans sectorials que, per definició, són els que superen l'àmbit parroquial i que expressen les competències pròpies del marc general de l'Estat.

2.4.1.7. Cal saber, a més, que l'article 3.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns esmentada estableix que “les competències que no siguin previstes per aquesta Llei o les delega-

des per altres lleis, corresponen a l'Estat". Per aquesta causa, mai pot resultar contrari a la Llei de competències, i –a la inversa– sí que és conforme a l'arquitectura constitucional –plasmada en una llei com la de delimitació de competències dels comuns que forma part del bloc constitucional–, el fet que la LGOTU estableixi que els projectes d'interès nacional i els plans parcials aprovats pel Govern tenen prevalença sobre els POUP vigents i futurs aprovats pels comuns.

En aquest sentit es va pronunciar el Tribunal Constitucional en la sentència citada del 22 de juny del 2001,²¹¹ en dirimir sobre el recurs directe d'inconstitucionalitat contra la llei que van promoure diversos consellers generals, fent també expressament al·lusió a l'article 31 de la Constitució:

“És funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones.”

Secció 2. El Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP). Objectius

A. Contingut del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP)

2.4.2.1. Esquemàticament, el POUP determina:

- a) Els objectius.
- b) La classificació del sòl segons les característiques de cada àrea de la parròquia en sòl urbà consolidat (SUC), sòl urbà no consolidat

²¹¹ Vegeu el capítol primer, secció 2, paràgraf 35, d'aquest mateix títol segon.

(SUNC), sòl urbanitzable (SUBLE) o sòl no urbanitzable (SNUBLE).

c) La qualificació del sòl o la creació de zones, és a dir, l'establiment del règim d'usos, intensitats i aprofitaments del sòl classificat en les classes SUC, SUNC i SUBLE.

d) L'estudi de l'edificabilitat global de la parròquia.

e) L'aprofitament urbanístic unitari de cada unitat d'actuació.

f) Els sistemes de comunicació.

g) Els equipaments i serveis públics necessaris.

h) Les zones de protecció (tant d'edificis i espais d'interès històric, monumental o cultural, com del medi ambient).

i) La situació i les previsions de captació i distribució d'aigua potable i el tractament de depuració d'aigües residuals.

j) Renovacions i rehabilitacions necessàries en sòl urbà.

k) La descripció dels edificis fora d'ordenació.

l) I la previsió de revisió del POUP.

B. Objectius del POUP

2.4.2.2. Els objectius del POUP són els que configuren el model urbanístic de la parròquia. Segons l'article 37 del Reglament urbanístic, correspon al POUP adoptar el model d'utilització del sòl adequat a les previsions de creixement urbà de cada parròquia i a les exigències de la utilització racional del territori.

2.4.2.3. La definició del model correspon a l'àmbit polític. En paraules de l'urbanista català Juli Esteban:

“La decisió sobre les opcions polítiques que hi ha al darrere de qualsevol proposta d'ordenació general de ciutat correspon, òbviament, a l'ajuntament com a representació i govern de la ciutat, si bé aquest

recolzarà la seva decisió en les anàlisis i dictàmens que els tècnics hagin elaborat sobre la situació i les alternatives de la ciutat. Recolzaran segurament també les seves decisions en l'opinió dels mitjans de comunicació i de les entitats o ciutadans de bon criteri reconegut”.²¹²

En relació amb les previsions de futur d'aquest instrument, el mateix autor afegeix les consideracions següents:

“Un projecte a llarg termini ha de plantejar-se inevitablement quines són les previsions del futur, però no ha d'arribar a pressuposar una imatge precisa d'aquest futur. El treball amb distintes hipòtesis ha de permetre la definició de diversos escenaris possibles que en el seu conjunt proporcionin un referent de cap on poden anar les coses”, i ha de comportar: “un procés acumulatiu de riquesa col·lectiva, tant pel que fa a les realitats que es poden assolir de manera immediata, com a les expectatives de futur”; si bé, en qualsevol cas: “El pla com a projecte a llarg termini vol dir entendre'l com a projecte sostenible”.²¹³

2.4.2.4. Cal tenir present, doncs, que el model obeeix a una decisió política, que normalment és adoptada després d'haver escoltat els tècnics i les altres persones de *bon criteri reconegut*,²¹⁴ i que ha de

²¹² ESTEBAN I NOGUERA, J. *L'ordenació urbanística: concepte, eines i pràctiques*. 2a edició. Diputació de Barcelona, 2007, pàg. 318.

²¹³ *Op. cit.*, pàg. 322 i 323.

²¹⁴ John Forester és el principal divulgador i adaptador a l'urbanisme de Habermas als EUA. En el seu llibre *Planning in the Face of Power* (1989) estudia els processos de presa de decisions, resolució de conflictes i creació de consensos. Considera que els continguts es defineixen per la mediació dels interessos en conflicte, i postula la necessitat de millorar la comunicació donant veu als interessats, explicitant arguments i raons, fent públiques les posicions, fent assequible el llenguatge tècnic, establint agendes que permetin l'accés a la paraula de tots els participants. Per tant, segons aquest autor no es tractaria únicament d'escoltar una elit, sinó que allò substancial seria justament el contrari: escoltar i gestionar tots els interessos en conflicte.

preveure el futur, però a partir de diverses hipòtesis. La decisió també ha de fomentar la riquesa a curt i llarg termini; sense oblidar que ha de poder ser sostenible, i que aquest model es configurarà segons es decideixi en relació amb els àmbits que són propis de regulació dins del POUP. És a dir que, per citar alguns exemples significatius, cal decidir: el grau d'implementació dels sistemes de comunicació i també llur traçat; els límits de reserva de sòl destinat a equipaments o serveis públics, el lloc on s'han d'ubicar i la finalitat; en quina mesura es facilita l'extensió de la trama urbana, i en conseqüència, es permet més o menys urbanització; el grau de protecció dels espais naturals i monumentals; el nivell de densitat en l'edificació (urbanització més o menys esponjada) i el repartiment dels usos; i encara el disseny de les unitats d'actuació, més o menys travades, o en què es faciliti més o menys el planejament derivat o la transformació en sòl urbà.

2.4.2.5. És cert que el model que es pot adoptar des de l'àmbit comunal està predeterminat o almenys condicionat pel model general que hagi decidit el Govern central, sobretot per l'efecte que poden tenir els plans sectorials, els quals, com s'ha insistit, tenen prevalença sobre el POUP. Així, el Pla sectorial que regula els sistemes de comunicació predeterminats pel Govern condiciona el disseny de les urbanitzacions presents i futures del territori de la parròquia. Un altre exemple és el grau de protecció de monuments o mediambiental, que també està predeterminat de manera important per l'Estat, i naturalment, la protecció dels entorns de monuments, que incideix de forma concreta en la construcció en aquests indrets. I finalment, no es pot oblidar la localització i la regulació dels indrets amb riscos naturals –i per tant, les limitacions en matèria d'edificació–, que és competència de la normativa governamental.

2.4.2.6. Els models adoptats –almenys– pels primers POUP també han estat molt condicionats pel càlcul imposat al paràgraf 2 de la disposició transitòria primera de la primera versió de la LGOTU. Com s'ha explicat, aquest precepte manava mantenir les edificacions globals de les parròquies segons les normatives urbanístiques i de construcció vigents abans de l'entrada en vigor de la Llei. La disposició va fer minvar les possibilitats de planejar *ex novo*, i els primers POUP van haver d'encabir dins del territori de la parròquia la ingent quantitat de metres quadrats de sostre construïbles teòrics que es podien acceptar sota la normativa urbanística i de construcció anterior a la LGOTU.

2.4.2.7. Però també és cert que la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que ja s'ha citat²¹⁵ es va afanyar a aclarir que aquell manteniment de l'edificabilitat global de la parròquia no suposava que s'hagués de mantenir la mateixa edificabilitat per a cada terreny, en relació amb la que tenia abans del POUP; ni tampoc que aquesta edificabilitat anterior al POUP s'hagués de mantenir per a les noves unitats d'actuació.²¹⁶

2.4.2.8. Teixint aquesta jurisprudència, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va voler donar un marge de maniobra important als comuns, per evitar que llur planejament general no fos tan presoner dels efectes de l'apartat 2 de la dita disposició transitòria primera de la LGOTU.

²¹⁵ Vegeu *Edificabilitat global*, apartat A, secció 1, capítol segon, d'aquest títol, i apartat A, secció 5, d'aquest capítol.

²¹⁶ Sobre la no patrimonialització del sostre anterior a la LGOTU per part dels propietaris dels terrenys, entre altres, STSJA 61-2009, del 19 de juny del 2009; STSJA 51-2011, del 15 de setembre del 2011; STSJA 81-2011, del 16 de desembre del 2011, i STSJA 44-2010, del 17 de juny del 2012. Sobre la no patrimonialització del sostre anterior a la LGOTU per part de les unitats d'actuació, STSJA 81-2011, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Tanmateix, la disposició transitòria de la LGOTU va implicar l'adopció d'un determinat model urbanístic dels primers POUP, entre altres motius perquè en el moment de redactar-los i aprovar-los, òbviament no es coneixia quins serien els criteris d'interpretació de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia sobre l'afectació d'aquell manteniment de l'edificabilitat anterior a la LGOTU, ni tampoc el criteri jurisprudencial pel que fa a la repartició de l'edificabilitat entre les diverses unitats d'actuació i entre els terrenys que les componen.

2.4.2.9. Sense perjudici del que s'ha dit, l'article 53 del Reglament urbanístic disposa que és en la memòria descriptiva i justificativa del POUP on s'han d'especificar els objectius i les característiques del model territorial adoptat, i estableix que la memòria s'ha d'acompanyar amb els estudis complementaris de caràcter demogràfic, econòmic, social, cultural i altres en què es *fonamentin les seves previsions*.

Amb aquesta darrera expressió, es fa al·lusió al fet que els objectius del POUP, en concret les previsions sobre les possibilitats de creixement, no poden ser fruit d'una decisió arbitrària, sinó que han de complir el requisit de motivació que ha tenir tot acte administratiu, d'acord amb el que estableix l'article 39 del Codi de l'Administració.

2.4.2.10. Sobre aquest fonament, pel que fa a la decisió del model, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha assenyalat, però, l'ampli marge de discrecionalitat de què disposa el Comú per prendre decisions sobre el planejament.²¹⁷

²¹⁷ Per exemple, la STSJA 52-2011, del 15 de setembre del 2011, sobre l'ampli marge d'apreciació de què disposa l'Administració a l'hora de definir el sistema viari. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.4.2.11. Fetes les precisions anteriors, seguidament intentem sintetitzar els principals objectius anunciats pels set primers POUP aprovats.

2.4.2.12. El POUP de Canillo²¹⁸ fa una descripció dels objectius, que són una reproducció de les generalitats que s'estableixen a la Llei i als reglaments, per acabar dient, però, que preveu un objectiu de construcció de 570.400 m² de sostre, la qual cosa donaria satisfacció a un augment de la població canillenca d'un nombre màxim de 32.201 habitants.

2.4.2.13. El POUP d'Encamp²¹⁹ erigeix com a objectiu destacable la unió entre els nuclis d'Encamp i el Pas de la Casa pel que fa als sistemes de comunicació, amb la finalitat que "el Pas de la Casa pugui disposar de millor qualitat residencial i de serveis i Encamp de major dinamisme econòmic." També dedica un tractament específic a la vall dels Cortals per raó del seu interès com a conjunt natural i cultural, per la qual cosa es redueix d'un 40% la seva edificabilitat anterior al POUP; i insisteix sobre l'obtenció de sòl públic per a espais lliures i equipaments "en els mateixos indrets actuals i al llarg del riu Valira d'Orient" mitjançant convenis urbanístics, tot i que al final acabava fixant l'obtenció de sòl públic en un grau inferior (10%) al màxim previst per la Llei.

2.4.2.14. El POUP d'Ordino²²⁰ es proposa assolir un *preservacionisme continuista* que no vol optar per grans projectes urbanístics, grans

²¹⁸ BOPA núm. 58, any 19, vol II, pàg. 236 i següents, *op. cit.*

²¹⁹ BOPA núm. 51, any 19, vol I, pàg. 5 i següents. *op. cit.*

²²⁰ BOPA núm. 8, any 18, vol I, pàg. 5.162 i següents. 3, any 19, vol I, pàg. 300 i següents.

equipaments públics, grans eixos de comunicació,²²¹ i més aviat s'inclina per una estructura del territori que afavoreixi el creixement limitat dels nuclis; i en conseqüència decideix que els terrenys de cessió seran del 15% –que és el màxim– i que molts d'ells es trobaran a prop del camí ral on s'ha projectat un parc o zona verda lineal.

2.4.2.15. A la Massana, l'objectiu del POUP²²² és “cercar l'equilibri entre construcció (atracció d'estalvi exterior) i turisme (prestació de serveis) i superar la queixa sobre ser una ciutat dormitori, amb un teixit econòmic poc diversificat i una població activa amb poca vinculació laboral dins la parròquia”, i també “la sensació que tota l'activitat ronda al voltant de la venda de l'immobiliari.” La Massana aposta per “un parc empresarial ben ordenat”, i per “la necessitat d'ampliar i renovar l'estació de Pal-Arinsal”, de la qual el poble ben aviat serà peu de pista. Finalment, s'hi estableix la necessitat de concentrar “les previsions de creixement residencial i, en especial, no residencial a La Massana.”

2.4.2.16. El POUP de Sant Julià de Lòria²²³ es presenta com un pla de transició, amb la consciència de les limitacions que imposa la disposició transitòria de la LGOTU comentada, que obliga al manteniment de l'edificabilitat global anterior a aquesta Llei. Té com a “objectiu bàsic, la creació d'una eina normativa adaptada a la nova legalitat”, i persegueix d'una banda, “millorar la implantació de les edificacions en el sòl i reduir l'impacte creat per alteracions exces-

²²¹ Aquestes intencions s'han quedat en mera retòrica si es tenen en compte els aprofitaments que es concreten en cada unitat d'actuació, i que, com s'ha dit, són conseqüència de la imposició legal de mantenir al primer POUP l'anterior edificabilitat global de la parròquia.

²²² BOPA núm. 3, any 19, vol I, pàg. 300 i següents.

²²³ BOPA núm. 63, any 18, vol. I, pàg. 3.230 i següents.

sives del terreny natural, mitjançant un nou règim de paràmetres d'aplicació d'alçades.” Concreta la cessió de sòl per a equipaments i serveis públics en el 10%, i crea un cànon de substitució de la cessió en terrenys per a l'obtenció de reserves de sòl, en sòl urbà consolidat.

2.4.2.17. El POUP d'Andorra la Vella²²⁴ s'imposa com a objectius l'obtenció del màxim de sòl públic destinat a equipaments i espais lliures, el reforçament de la capitalitat mitjançant aquests espais i equipaments, la rehabilitació del nucli antic i una sèrie d'actuacions de millora de l'espai públic urbà, nous eixos de vianants, més accessibilitat, la creació d'aparcaments i la preservació, “en la mesura del possible en aplicació de l'actual marc legal,” del medi natural. Així mateix, es proposa la creació de nous nuclis de comunicació i l'obertura de carrers amb l'objectiu posat a definir un model de ciutat compacta, i també a “ordenar el sòl urbanitzable més proper als nuclis urbans existents per aconseguir una transició més formal entre ells, respecte a aquelles àrees també urbanitzables més allunyades.”

2.4.2.18. D'acord amb el setè POUP, que és el d'Escaldes-Engordany,²²⁵ el model ha de ser vist com la “capçalera de la gran vall central del país i part del territori que està convidada a ser (per les seves potencialitats) el cor del país, és a dir, centre comercial, de negocis i també administratiu i lúdic,” amb voluntat de crear nous sistemes de comunicació. També s'hi inclou l'objectiu que la zona central –i en

²²⁴ BOPA núm. 74, any 19, vol. I, pàg. 19 i següents.

²²⁵ BOPA núm. 16, any 20, vol I, pàg. 25 i següents.

particular l'avinguda Carlemany– esdevingui d'ús per a vianants,²²⁶ amb una tipologia urbana que potenciï el nucli urbà consolidat, i finalment s'hi disposa la fita de la recuperació de les zones urbanes deprimides amb plans especials específics.

2.4.2.19. Sembla que la llibertat d'elecció d'un model de contenció, a la pràctica, va quedar minvada als primers POUP, ateses aquelles obligacions positives de manteniment d'aprofitament que imposava l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la LGOTU. I resulta obvi que molts dels objectius fixats en alguns POUP han quedat en realitat com a mera retòrica, per l'obligació de consagrar tots els metres quadrats resultants de l'aprofitament global parroquial calculat segons la fórmula que ja s'ha explicat reiteradament.

2.4.2.20. Les revisions successives dels POUP podran afinar millor un model determinat i els seus objectius, ja que l'article 23.1 de la LGOTU determina que el POUP no pot donar més edificabilitat global a la parròquia que la que tenia abans de la LGOTU. Als primers POUP, aquest precepte havia de concordar amb la disposició transitòria primera (obligació de mantenir l'edificabilitat global anterior al POUP). Però aquesta disposició ja no vigeix en les revisions futures dels POUP; per això, cada Comú pot revisar-los, rebaixant l'edificabilitat global de la parròquia en la mesura que ho decideixi i segons el model urbanístic que hagi escollit.²²⁷

²²⁶ En el moment d'implementar la conversió en zona de vianants de l'avinguda Carlemany, l'any 2013, alguns veïns feren patents les seves reticències, i fins i tot una clara oposició, davant el Comú. En tot cas, no es podia fer retret de manca d'informació, ja que aquella intenció comunal va ser clarament anunciada, com a objectiu important, al POUP d'Escaldes-Engordany.

²²⁷ L'aprofitament urbanístic o l'edificabilitat que ha atorgat el primer POUP no es patrimonialitza, excepte si s'ha obtingut la garantia urbanística i encara de forma molt limitada. Vegeu títol segon, capítol primer, secció 2, paràgraf 43, *La garantia urbanística*.

2.4.2.21. Respecte dels models que es poden adoptar, hi ha urbanistes que defensen punts de vista ben diferents. Des dels que advoquen per la ciutat geomètrica, fins als que sostenen la *ciutat orgànica*.²²⁸ Alguns s'inclinen per la ciutat jardí,²²⁹ altres per la *ciutat funcional* de Le Corbusier,²³⁰ i n'hi ha que ho fan per la ciutat del *moviment modern*,²³¹ per il·lustrar, amb alguns exemples, les distintes concepcions existents del que ha de ser la geografia urbana.

2.4.2.22. Actualment, la controvèrsia més remarcable se centra més aviat en el fet de si el model ha de tendir cap a una *ciutat compacta*²³² o bé cap a una *ciutat difusa*.²³³

La ciutat compacta és la que creix a l'entorn d'un nucli urbà preexistent. Té el seu referent en la polis grega i cerca els espais públics que donin complexitat a les relacions humanes i les enriqueixin. És defensada pels urbanistes que creuen que es tracta de la millor solució

²²⁸ La ciutat geomètrica és la que està feta per retícules en forma de xarxa, que és pròpia de ciutats assentades en terrenys plans on es pot respectar aquesta estructura. Les primeres es troben a Egipte, i posteriorment a Grècia. La ciutat orgànica és pròpia de l'adaptació a terrenys muntanyosos, i es caracteritza per pocs espais públics, llevat del centre religiós i polític. En són exemples les antigues ciutats medievals construïdes en turons i envoltades per muralles.

²²⁹ Ebenezer Howard, al llibre *Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform*, formula el model per superació dels nuclis de població que es creen a la revolució industrial, i prenent com a base una ciutat que es relacioni amb la natura, articulant-se entorn d'equipaments de zones verdes, amb baixes densitats de població, etc. Seguint aquestes tesis, es creen 25 *new towns* entorn de Londres, i el model prolifera pel centre d'Europa, els països escandinaus, i a França amb les *villes nouvelles*.

²³⁰ S'articula per alliberar sòl per a grans avingudes i zones verdes, agrupant l'edificabilitat en grans i alts volums (immobles-vila), i amb una estructura radial de la ciutat. La crítica que s'ha fet a aquest model és que les grans avingudes no tenen ànima i no estan pensades per als vianants, i les zones verdes són costoses de mantenir i acaben degradant-se.

²³¹ Per exemple, Walter Gropius (*Labitazione razionale*), per superar les ciutats molt densificades amb crítiques condicions higièniques, l'any 1929-30 teoritza sobre una ciutat que s'ordeni per donar lloc a edificis ben ventilats i assolellats, amb un traçat viari que disposi les construccions en forma de pinta de forma perpendicular als carrers, amb edificis orientats nord-sud, amb concentració dels equipaments al marge del teixit residencial.

²³² El POUP d'Andorra la Vella fa referència explícita a aquest model.

²³³ Melvin Webber, a *Order in diversity; Community without propinquity*, defensa que la ciutat difusa és la ciutat moderna i que els residents dels suburbis són, en realitat, els autèntics urbanites.

per a la sostenibilitat: els serveis es troben propers i es poden utilitzar amb eficiència. Alhora, no requereix grans infraestructures en mitjans de transport, que són un important factor de contaminació, de risc i d'altres molèsties.

Al pol oposat es troba la idea i l'estructura de la *ciutat difusa*, representada, molt significativament, pel prototip de ciutat nord-americana. Durant els anys 1980 i 1990 es va adoptar aquest model a diversos llocs d'Europa, amb una finalitat de descentralització; l'inconvenient d'aquest model és l'exigència de grans infraestructures d'urbanització, de subministraments, de serveis i el fet que porta fatalment a la desaparició dels espais públics de retrobament i convivència social. La majoria dels urbanistes no són favorables a aquest model, perquè el consideren ineficient i contrari a la sostenibilitat.²³⁴

2.4.2.23. Amb una determinada elecció de la configuració dels diversos elements i paràmetres que es regulen en un POUP, es propicia una certa inclinació cap a un estàndard o cap a un altre.

Les revisions successives dels POUP poden redefinir els models escollits, sense l'obligació que imposava la disposició transitòria primera de la LGOTU per als primers POUP. I ho haurien de fer de manera que l'urbanisme tendeixi a la màxima sostenibilitat i racionalitat de la utilització del sòl. L'objectiu d'una millor qualitat de vida té en compte tant l'actualitat com les generacions futures.

La realitat, però, és que en el moment de redactar el present manual, i tot i essent possible revisar l'edificabilitat a la baixa, cap dels comuns ho ha fet. La qüestió és més delicada a la pràctica que en

²³⁴ Segurament a Andorra, atès el sistema polític de summa descentralització d'un territori tan petit, ens veiem abocats a aquest model de forma irremeiable, o almenys mentre perduri el sistema polític actual. L'únic matis que ens podríem proposar és dintre de l'àmbit parroquial si s'aposta pel model de ciutat compacta.

teoria, perquè evidentment afecta directament el dret de propietat, i doncs els propietaris de sòl.

Secció 3. Classificació i qualificació del sòl

A. Distinció entre classificació i qualificació del sòl

2.4.3.1. La LGOTU del mes de desembre del 2000 no va voler efectuar cap diferència entre els conceptes de *classificació* del sòl i *qualificació* del sòl.²³⁵ Al text legal, s'emptra el terme *qualificar* per referir-se a les tres classes de sòl que s'hi estableixen, que són: el sòl urbà,²³⁶ el sòl urbanitzable i el sòl no urbanitzable.

No obstant això, la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va voler distingir expressament ambdós conceptes, d'acord amb la diferència establerta a la legislació autonòmica catalana, i també a la general espanyola.²³⁷

La jurisprudència especifica que l'operació de *classificació* és la que comporta situar geogràficament els terrenys privats en les diverses classes de sòl: urbà –consolidat o no–, urbanitzable, o no urbanitzable. Per part seva, la *qualificació* del sòl és l'operació del planejament que consisteix en l'atribució dels distints paràmetres urbanístics als diversos terrenys; és a dir és el que afecta la manera de construir,

²³⁵ La LGOTU no va voler seguir la doctrina espanyola (que finalment acabarà imposant la jurisprudència ajudada pel Reglament urbanístic) pel fet que la terminologia espanyola tampoc no és gaire lògica: *qualificar* és precisament atribuir les qualitats essencials (el gènere), i *classificar* és donar les qualitats secundàries (el tipus). Amb aquesta lògica semàntica, la terminologia espanyola tampoc no sembla tan adequada a la realitat.

²³⁶ En aquella Llei no s'establia la distinció explícita entre sòl urbà consolidat i sòl urbà no consolidat, tot i que es podia derivar del seu articulat de forma implícita. La distinció explícita entre ambdós sòls urbans es fa en el primer Reglament urbanístic.

²³⁷ STSJ 82-2008, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

el tipus de sistema d'ordenació, que pot ser per alineació a vial, per edificació aïllada segons parcel·lació, per definició volumètrica, etc. Ensenms, la qualificació també incideix en els principals paràmetres reguladors de l'edificació, com ara l'alçada, la fondària, l'ocupació en parcel·la i els usos, per citar-ne les principals característiques.

2.4.3.2. Les modificacions de la LGOTU han emprat el terme *classificació i qualificació* com a sinònims per referir-se a l'operació d'incloure cada terreny en una de les classes de sòl originàries. En canvi, el Reglament urbanístic diferencia clarament la *classificació* de la *qualificació*, i ho fa reservant a la *qualificació* la regulació de les zones (sotmeses a un règim determinat d'usos, intensitats i paràmetres d'edificació, segons l'article 32.2).

2.4.3.3. En el present manual, es té en compte expressament la distinció establerta per la jurisprudència i el Reglament urbanístic: la *classificació* és l'operació realitzada en la planificació d'incloure els terrenys dins d'una de les tres classes de sòl originàries, i la *qualificació* és l'operació del mateix planejament de crear zones (que poden coincidir amb les unitats d'actuació o no coincidir-hi) per ordenar els paràmetres de l'edificació i els altres relatius als usos.

2.4.3.4. Així doncs, la *classificació* condiona el procés que s'ha de portar a terme per assolir finalment la urbanització i, si escau, l'edificació en els terrenys privats: en sòl urbà consolidat es pot edificar sense realitzar cap acte de planejament previ; en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable s'ha de confeccionar, tenir aprovat i executar el planejament derivat, abans de poder edificar. En canvi, el sòl no urbanitzable només admet construccions de forma excepcional i/o condicional.

B. Classificació del sòl

2.4.3.5. El POUP ha de classificar tots els terrenys de la parròquia en les diverses classes de sòl: sòl urbà consolidat, sòl urbà no consolidat, sòl urbanitzable, i sòl no urbanitzable.

I, a més, pel que fa al sòl urbà consolidat, sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable, ha de dividir-lo en diferents unitats d'actuació. L'article 44.2 del Reglament urbanístic defineix les unitats d'actuació com:

“els àmbits territorials en què, mitjançant la zonificació, es concreta l'ordenació urbanística del territori i especialment constitueixen les àrees de referència per fer efectiva la distribució equitativa dels beneficis i les càrregues derivats del planejament.”

2.4.3.6. Per copsar més clarament la diferència entre classificació del sòl, d'una banda, i la seva qualificació o creació de zones, de l'altra, vegem ara alguns exemples:

a) Dins del nucli urbà hi ha una sèrie de solars (que gaudeixen de tots els serveis i no necessiten cap altra obra d'urbanització perquè s'hi pugui edificar) que el POUP ha de classificar com a sòl urbà consolidat. El Comú planificador ha de considerar que són aptes per acollir edificacions de més alçada, fondària i amplada que les del nucli antic (ja que n'estan allunyats), i que, a més, s'hi poden desenvolupar diversos usos que hi són compatibles (des d'habitatge fins a hotel, passant per comercial i sociosanitari). A partir de les dites premisses, el POUP els qualifica com a *zona urbana*, de manera que delimita, per a aquests terrenys, una unitat d'actuació classificada de sòl urbà

consolidat, amb qualificació o zonificació de zona urbana.²³⁸

b) També hi ha terrenys que se situen dins del nucli urbà, però que no es poden considerar com a solars perquè el Comú considera que s'hi han de realitzar obres d'urbanització d'una magnitud superior al 40% de les que ja existeixen. En aquest cas, el POUP del Comú classifica aquell conjunt com a sòl urbà no consolidat, i delimita per a tots aquells terrenys una unitat d'actuació, que és l'àmbit que haurà de ser objecte de planejament derivat (Pla parcial o especial) per poder-hi executar les obres d'urbanització que falten i, finalment, construir-hi edificis. Pot passar que en aquesta unitat d'actuació el mateix Comú consideri que s'ha de construir de forma harmoniosa amb la tipologia del nucli antic amb el qual confronta. Aquesta circumstància farà que el Comú la qualifiqui de zona de *casc antic*, definida al mateix POUP amb una tipologia d'edificació similar a la ja existent al nucli antic tradicional.

Al mateix temps, el Comú planificador pot considerar que si, per raons històriques o per una altra causa, en les edificacions del nucli antic únicament s'hi han implantat els usos d'habitatge i comercial, aquests usos s'hagin de continuar mantenint. Pot decidir llavors que en aquesta zona qualificada només s'hi puguin desenvolupar en el futur aquells mateixos usos. Per tant, en aquest cas, el Comú classificaria els terrenys com a sòl urbà no consolidat, i els qualificaria i zonificaria com a *casc antic*.

c) Una tercera hipòtesi és la d'un conjunt de terrenys allunyats del nucli urbà existent, que el Comú creu que no tenen els serveis suficients per ser classificats com a urbans, per la qual cosa el POUP

²³⁸ Cal tenir en compte que una cosa és el *sòl urbà* com una classificació del sòl (que comporta que s'hi pugui construir sense necessitat de planejament derivat), i una altra cosa és la *zona urbana* (que comporta una sèrie de paràmetres sobre la manera com s'ha de produir la construcció en els terrenys que es troben en aquesta zona).

els classifica com a sòl urbanitzable. Com que estan molt allunyats del centre urbà, en una zona en què la voluntat política és preservar l'entorn i la natura, el Comú planificador hi preveu una feble densitat en el futur de planejament derivat. Ho fa preveient, per exemple, que només s'hi puguin construir xalets (residències unifamiliars), de manera que defineix una zona *residencial*, que és la que el POUP determina per a aquest tipus de tipologia d'edificació, per a un ús exclusivament d'habitatge.²³⁹ Per tant, es classifica com a sòl urbanitzable, i es qualifica o zonifica com a zona residencial.

d) Encara un altre exemple: uns terrenys propers al nucli urbà, que no tenen els serveis necessaris per ser classificats com a sòl urbà, es classifiquen al POUP com a urbanitzables. El Comú planificador creu que són uns terrenys idonis per desenvolupar-hi una zona logística industrial (perquè està molt ben comunicada i, a més, es considera que hi ha un dèficit de zones industrials a la parròquia). La qualificació que s'hi dóna és la de *zona interurbana* (per exemple, la que el POUP preveu per a l'edificació d'edificis amb les característiques de naus industrials) i es determina, així, que ha de ser d'ús industrial. Per tant, es classifica com a sòl urbanitzable, i es qualifica o zonifica com a zona interurbana.

e) Com a darrer exemple es pot citar el d'uns terrenys que d'una banda són propietat d'un quart i d'altra banda, privats, però afectats per risc greu d'allaus. El POUP els classifica com a no urbanitzables.

2.4.3.7. En els supòsits descrits es poden apreciar de forma esquemàtica però significativa determinats elements d'ordenació

²³⁹ Cal observar que una cosa seria la *zona residencial* (una zona on es determinen diferents paràmetres que han de configurar les edificacions que s'hi construeixin, i que normalment s'utilitza als POUP per assenyalar la zona en què es poden construir petits habitatges), i una altra cosa l'*ús residencial*, que, d'acord amb el Reglament de construcció, és l'ús a què s'ha de destinar l'edificació o el petit allotjament col·lectiu, de manera que l'ús residencial pot tenir lloc a la zona residencial o en una altra.

d'una parròquia a partir de les operacions de *classificació* i de *qualificació* o zonificació del sòl.

2.4.3.8. La classificació del sòl, la manera concreta com es delimitin les unitats d'actuació, i la manera com es qualifiquin les zones d'aquestes unitats d'actuació al POUP, determinen la idea, el model i les intencions del Comú planificador a l'hora de decidir sobre l'ordenació i les possibilitats de creixement de la parròquia.

En aquest sentit, com s'ha vist al capítol segon del títol primer *Règim del sòl*, a la LGOTU, el sòl urbanitzable es constitueix per defecte del sòl urbà i no urbanitzable: tot el sòl que no tingui els serveis per ser considerat sòl urbà, és sòl urbanitzable.

Però com també s'ha dit al dit capítol segon, hi ha una sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia²⁴⁰ que apunta a la possibilitat de deixar de classificar sistemàticament com a urbanitzables tots els terrenys privats, si el Comú planificador no creu necessari que siguin incorporats al creixement urbà.

Certament, l'opció que sosté la Sala no sembla, en principi, que tingui cabuda en la *voluntas legislatoris* de la LGOTU; per això, els POUP aprovats no van deixar –almenys intencionadament– de classificar cap terreny privat, no afectat per riscos, com a urbanitzable.

La resolució del Tribunal Superior de Justícia estableix que, de moment, i si no hi ha canvi, s'ha d'afavorir la interpretació de la Llei (*voluntas legis*) i del Reglament urbanístic que atorgui més discrecionalitat als comuns respecte a la classificació del sòl, i en concret, del sòl que es pot incorporar o no al procés de transformació en sòl

²⁴⁰ STSJA 05-2010, del 26 de gener del 2010: "[...] la classificació d'un sòl com a urbanitzable respon a un desig estratègic del planificador de què aquell àmbit sigui urbanitzat, d'acord amb les necessitats de creixement de cada parròquia, tal com disposa l'article 14.2 del RU. Si no existeix aquest desig, els terrenys han de ser classificats com a sòl no urbanitzable [...]."

urbà consolidat. Si així es vol, llavors el millor fóra incloure aquesta previsió a la LGOTU.

2.4.3.9. Al capítol *Règim del sòl* s'ha fet referència al fet que la LGOTU no disposa de forma explícita (ni implícita) la diferència doctrinal existent entre el sòl urbanitzable immediat i el sòl urbanitzable diferit. Aquesta llacuna va portar al fracàs *avant la lettre* dels intents d'alguns POUP de distingir entre aquests dos tipus de sòls urbanitzables²⁴¹ en funció del paràmetre temporal. És així perquè els tribunals no s'han pogut pronunciar sobre si la diferència entre ambdós tipus de sòl urbanitzable (immediat i diferit) té base legal o no en té.

En tot cas, hi ha estudis de reputats juristes que diuen que en el context legal actual aquesta diferència no és possible. En un informe del 25 de març del 2004, Joaquín Tornos Mas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, considera que la diferenciació entre sòl urbanitzable immediat i sòl urbanitzable diferit que s'establia en la primera versió del Reglament urbanístic no tenia cobertura legal, pel fet que l'article 79 de la LGOTU no abasta aquesta possibilitat:

“El POUP preveu el creixement estimat o necessari per completar-ne la trama urbana i resoldre el desenvolupament del sòl urbanitzable segons les especificitats i la vocació intrínseca de cada parròquia.”

D'acord amb Tornos, els plans que adoptessin aquesta distinció podien incórrer en nul·litat.

²⁴¹ En concret, dels POUP inicialment aprovats pels comuns d'Ordino i la Massana.

Semblantment, en un informe de l'abril del 2004, Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, considerà que el Reglament urbanístic –que distingia entre sòl urbanitzable immediat i diferit– establia, per a aquest darrer un règim de sòl més gravat que per al primer, no previst ni habilitat per la LGOTU, que mancava de cobertura legal i atemptava contra la reserva de llei. Albertí va concloure que la cobertura legal d'aquest tipus de règim de sòl només es podria derivar d'una modificació de la LGOTU que ho disposés. L'informe analitzava una reserva de llei sobre la regulació de l'exercici de la propietat privada de l'article 40 de la Constitució, respecte de l'article 27.1 de la mateixa norma.

En tot cas, la Sala Administrativa no es va pronunciar mai sobre aquesta qüestió perquè els comuns no van fer subcategories de sòl urbanitzable amb diferiment o congelació en el temps.

2.4.3.10. La tesi del diferiment podria brotar de l'article 69.2 de la LGOTU, que diu que els POUP: “també han de regular les condicions d'incorporació del sòl urbanitzable al desenvolupament urbà”, i de l'article 72.2.a) següent, que també apunta que la delimitació de les unitats d'actuació de sòl urbanitzable s'ha de fer “en funció de les previsions de desenvolupament per zones, sectors o agrupament de finques amb vocació d'obtenir la qualificació de sòl urbà”. Potser així es podria trobar el fonament o l'habilitació legal per a la programació del sòl, i per tant, per a la possibilitat de disgregar el sòl urbanitzable immediat del diferit. En tot cas, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha mostrat ja una clara tendència a permetre que el POUP no incorpori com a sòl urbanitzable el sòl que no s'hagi d'incorporar al procés de transformació en sòl urbà consolidat. Tanmateix, la jurisdicció tampoc

no ha explicat quin seria eventualment llavors el règim jurídic que hauria de seguir aquell sòl exclòs.

Sigui com sigui, les qüestions anteriors no tenen resposta taxativa o contundent; són interrogacions que poden suscitar debats intensos, sovint enriquidors, pels punts de vista contraposats. S'imposa, doncs, la prudència en abordar aquesta qüestió, que és controvertida, encara més quan criteris doctrinals autoritzats s'han posicionat més aviat en contra del diferiment.

2.4.3.11. D'altra banda, és cert que, per mitjà de la classificació del sòl i de la delimitació de les unitats d'actuació, es pot actuar cap a un model urbanístic o un altre: classificant més o menys sòl urbanitzable o delimitant unitats d'actuació més o menys grans (en funció, per exemple, de la voluntat d'aconseguir més o menys terrenys de cessió destinats a equipaments i servies col·lectius agrupats). Al POUP es pot plasmar una certa tendència cap a un model urbanístic, al marge de les previsions que es facin entorn de la qualificació, els sistemes, o la protecció del medi cultural o natural.

2.4.3.12. La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha elaborat una jurisprudència contínua i constant favorable a la decisió dels POUP de classificar el sòl com a urbanitzable, en lloc de classificar-lo com a urbà, és a dir, d'optar per a una classificació menys procliu a la construcció. En efecte, hi ha diverses sentències que han desestimat recursos contra POUP, formulats per particulars que consideren que els seus terrenys han de merèixer la condició d'*urbans*, i no pas el caràcter d'*urbanitzables* que els havia atribuït el POUP objecte del recurs. Aquestes decisions prenen com a base els motius següents:

- a) Que la càrrega de la prova que el terreny s'ha de classificar com a urbà consolidat recau sobre el recurrent, per tal com existeix la presumpció que la classificació que fa el POUP és vàlida.
- b). Que incumbeix al recurrent que reclama la classificació del seu terreny com a sòl urbà, demostrar que el seu terreny (identificat de forma precisa sobre plànols) disposa dels serveis bàsics adequats, s'adequa al grau de compliment de les càrregues urbanístiques que ha de suportar tot el terreny en el procés de transformació del sòl i compleix el requisit de la viabilitat econòmica de la unitat d'actuació del sòl urbanitzable un cop perduda la porció de terreny que per raó de la nova classificació se n'hagi de separar.²⁴²
- c) Que el fet que el terreny limiti amb un vial que disposi d'aquests serveis no és raó suficient per obtenir la classificació de sòl urbà consolidat.²⁴³
- d) Que, a més, s'ha de valorar la integració dels terrenys en el teixit urbà²⁴⁴ i les circumstàncies que concorren en cada terreny cas per cas.²⁴⁵
- e) Que un mateix terreny pot ser objecte de classificacions diferents, una part d'una classe i l'altra part d'una altra classe, segons les característiques de cada porció d'aquest mateix terreny.²⁴⁶
- f) Que el fet que el terreny es trobi construït no comporta ni és cap motiu vàlid ni admissible per reclamar la classificació de sòl urbà consolidat.²⁴⁷

²⁴² STSJA 98-2009, de l'11 de setembre del 2009; STSJA 05-2011, del 24 de gener del 2011; STSJA 33-2011, del 23 de maig del 2011; STSJA 60-2011, del 14 de setembre del 2011, i STSJA 52-2011, del 5 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁴³ STSJA 76-2008, del 24 de novembre del 2008; STSJA 12-2010, del 3 de març del 2010, i STSJA 81-2011, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁴⁴ STSJA 61-2009, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁴⁵ STSJA 64-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁴⁶ Article 74 de la LGOTU, article 47.2 del RU i STSJA 12-2010, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁴⁷ STSJA 42-2009, del 20 de maig del 2009, i STSJA-21-2010, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

g) I per cloure, que la prova que un terreny compleix els requisits per ser classificat com a urbà s'ha d'aportar inicialment amb la demanda jurisdiccional.²⁴⁸

D'acord amb aquestes consideracions, queda clar que els comuns han de tenir marge suficient per confeccionar –sobretot, a partir de les revisions dels primers POUP– un planejament general que obeeixi a un model determinat i que sigui sostenible.

2.4.3.13. La delimitació o la confecció d'unitats d'actuació s'ha d'efectuar de la manera següent:

“[que] permetin el compliment conjunt dels deures i dels drets de cessió, compensació, equidistribució i urbanització de la totalitat de la seva superfície, i es delimitin de tal forma que se'n faciliti el desenvolupament urbanístic o que responguin a objectius d'interès general definits en instruments d'ordenació del Govern o dels comuns” (article 76 de la LGOTU).

La disjunció que crea la utilització de la “o” no pot passar desapercibuda: “o faciliten el desenvolupament urbanístic” o “responen a objectius d'interès general”, entesos com a objectius que poden ser ben diferents, fins i tot contraris, a la facilitació del desenvolupament urbanístic.

²⁴⁸ STSJA 31-2006, del 24 de maig del 2006, i aute TSJA-25-2006, del 25 d'octubre del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>. Segons aquest darrer: “[...] la manca d'aportació d'aquesta prova amb la demanda no es podia demorar al període de pràctica de prova [...] perquè els elements de fer en què es basa l'escrit principal del plet són essencials per configurar la pretensió des de l'inici del procés, és a dir, abans de la fase probatòria [...]”.

2.4.3.14. Tenint en compte aquests paràmetres, les unitats d'actuació poden ser contínues o discontinúes.²⁴⁹ Una unitat d'actuació és contínua quan hi ha un *continuum* físic (topogràfic) entre tots els terrenys que la componen. Per contra, és discontinua quan entre els terrenys que la componen no hi ha continuïtat territorial, perquè hi ha altres àmbits que s'intercalen, de manera intersticial, entre les diverses porcions que conformen la unitat d'actuació discontinua. Les unitats d'actuació discontinúes comporten tot sovint transferències d'edificabilitat, i es troben a la base del que s'anomena actuacions *asistemàtiques*.

C. Sectors

2.4.3.15. Reprement el llibre de Juli Esteban,²⁵⁰ en relació amb el planejament general (POUP), aquest urbanista català considera que s'ha de treballar “amb distintes hipòtesis [la qual cosa] ha de permetre la definició de diversos escenaris possibles”.

Així, és possible que en l'escenari en què es confecciona el POUP hi hagi una voluntat de contenció de l'edificació, i que el model que es vulgui portar a terme sigui de disseny de moltes unitats d'actuació que necessitin el planejament derivat (sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable, prenent com a base una aplicació estricta del sòl que pot aconseguir la classificació de sòl urbà consolidat), i que, a més, es prevegi que el desenvolupament sigui complex (diverses propietats dintre de la mateixa unitat d'actuació, de gran extensió, amb la voluntat d'obtenir grans extensions destinades a equipaments de forma agrupada, etc.).

²⁴⁹ Ni la LGOTU ni el Reglament urbanístic parlen d'*unitats d'actuació discontinúes*. Vegeu el capítol primer del tercer títol sobre actuacions asistemàtiques.

²⁵⁰ Cf. ESTEBAN i NOGUERA, J. *Op. cit.*

Aquest model pot canviar, per exemple, perquè la conjuntura ja no és d'expansió en l'edificació –com va passar a l'inici i a la meitat dels anys 2000–, sinó, al contrari, de contracció de la indústria de la construcció –com ha succeït després del 2010, aproximadament.

En aquests casos convé dotar els POUP d'elements que puguin flexibilitzar les previsions inicials.

2.4.3.16. Un d'aquests elements és la possibilitat de realitzar el planejament derivat no pas de tota la unitat d'actuació, sinó només d'un sector determinat dins de la mateixa unitat. En aquest cas, doncs, la unitat d'actuació es pot dividir en sectors a fi que cadascun es desenvolupi mitjançant un Pla parcial distint. D'aquesta manera, es flexibilitza un planejament derivat previst inicialment com a complex, i es facilita la transformació en sòl urbà d'unes porcions de la unitat d'actuació.

2.4.3.17. La divisió de la unitat d'actuació en sectors es pot establir al mateix POUP o bé després que s'hagi aprovat.

L'article 84 de la LGOTU disposa:

“En funció de la superfície i la configuració topogràfica de cada unitat d'actuació i de les previsions viàries i d'equipaments que s'hi continguin, per tal de facilitar la gestió urbanística privada, el comú ha d'incloure en la planificació, o bé ha de fer posteriorment, una proposta relativa al nombre de plans parcials i llur configuració, estimats suficients o convenients per al seu desenvolupament”.

Ara bé, aquesta possibilitat està sotmesa a una sèrie de requisits que, a la pràctica, poden dificultar molt que sigui una opció efectiva.

L'article 46 del Reglament urbanístic afegeix:

“La proposta dels comuns [de crear un sector], en tot cas, queda subjecta a l'acceptació dels propietaris titulars de les tres quartes parts de la superfície de cada un dels sectors en què es pretengui dividir la unitat d'actuació” [...]

“La subdivisió en sectors ha de fer-se de manera que no es produeixin diferències d'aprofitaments entre els propietaris dels diversos sectors en què se segueixi la unitat d'actuació [...]”,

“En les unitats d'actuació que s'hagin de dividir en sectors el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial ha d'establir els elements bàsics d'ordenació que assegurin la coherència del desenvolupament urbanístic del conjunt de la unitat.”

I encara l'article 50 del Reglament urbanístic afegeix que els sectors s'han de delimitar tenint en compte els criteris següents:

“[que] siguin susceptibles d'execució independent” [...], “facin possible la simultaneïtat de l'assignació de l'aprofitament i el compliment dels deures urbanístics [...]” “[i que] no es produeixi una fragmentació dels terrenys subjectes a cessions obligatòries i gratuïtes”.

La veritat, però, és que tots els estudis i documents que cal preparar i els consensos que cal obtenir per a la planificació per sectors, comporten un tal grau de compromís que quasi sembla més raonable que es dugui a terme tot el planejament de la unitat d'actuació. Per això, al final, el planejament derivat per sectors no sembla un mecanisme reeixit per flexibilitzar la realització i l'execució del planejament derivat.

2.4.3.18. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 12 d'abril del 2010 va resoldre que la unitat d'actuació pot ser subdividida en dues unitats d'actuació per mitjà del

mecanisme de la modificació del POUP, amb la condició que aquesta subdivisió respongui a un interès públic. A partir d'aquesta sentència es podria pensar que deixa de tenir sentit la possibilitat de crear diversos sectors dintre de la mateixa unitat d'actuació, pel fet que pot ser més complicada que l'opció de dividir directament la unitat d'actuació mitjançant la modificació del POUP.

D. Qualificació o creació de zones

2.4.3.19. L'article 69.1 de la LGOTU imposa al POUP regular els usos, les intensitats i els aprofitaments, segons la classificació del sòl i la delimitació de les unitats d'actuació (en el mateix sentit que l'article 38.d) del Reglament urbanístic).²⁵¹ Aquests preceptes, entre altres, es relacionen amb la qualificació del sòl o la creació de zones que ha de regular el POUP per a cada unitat d'actuació de sòl urbà (consolidat o no consolidat) o sòl urbanitzable.

2.4.3.20. Sistemàticament, podem resumir la qualificació o la creació de zones de la manera següent:

a) El sistema d'ordenació que escull el Comú al POUP per als terrenys d'aprofitament privat que es troben dins de cada unitat d'actua-

²⁵¹ Pel que fa al sòl urbà, l'article 72.1.b) de la LGOTU estableix que ha d'assignar, a cada unitat d'actuació, els usos, les tipologies de construcció, l'aprofitament urbanístic, la definició de volums, alçades, cobertes, tractament i característiques estètiques de les edificacions i de llurs entorns. En el mateix sentit es pronuncia el punt 2.b) del mateix article per al sòl urbanitzable. I l'article 41.2.b) del Reglament urbanístic fixa l'obligació del POUP d'assignar a cada unitat d'actuació els usos, les tipologies constructives, l'aprofitament urbanístic, les normes d'edificació amb definició de volums, alçades, cobertes, tractament i característiques estètiques de les edificacions i els seus entorns. Per part seva, l'article 73.2 del Reglament urbanístic disposa que cada unitat d'actuació té assignat de forma específica i concreta, un tractament urbanístic, constructiu, d'aprofitament i d'usos. L'article 78 de la LGOTU (i també l'article 45.2 del Reglament urbanístic) determina que "Dins de cada una de les zones de les unitats d'actuació, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han d'especificar quines activitats i usos (de caràcter residencial, comercial, industrial o d'una altra mena) hi són permeses i quins prohibits, si són compatibles o incompatibles, i quines mesures i condicions de regulació o, si escau, de correcció s'hi han d'aplicar."

ció, i la complementació del sistema amb els diversos paràmetres que el configuren i que es decideixen per a cada POUP.

b) Els usos que determina el Comú al POUP per als terrenys d'aprofitament privat que es troben dins de cada unitat d'actuació.

D'aquests elements combinats en sorgeix la qualificació o creació de zones, de la qual deriva l'edificabilitat, la destinació de l'edificabilitat privada, els aprofitaments –o la valoració de l'edificabilitat–, i les intensitats poblacionals.

2.4.3.21. Abans de desenvolupar ambdós conceptes –sistema d'ordenació i usos–, convé recordar que per a la qualificació del sòl o la creació de zones que du a terme el POUP, s'han de tenir en compte els principis rectors que s'estableixen a la LGOTU. Són els següents:

a) Que es permeti complementar la trama urbana i resoldre el desenvolupament del sòl urbanitzable segons les especificitats i la vocació intrínseca de cada parròquia, tal com prescriu l'article 79 de la LGOTU.

b) Que es fixin els tractaments d'elements i llocs singulars i les activitats i els usos que permetin assegurar la protecció del patrimoni edificat, i que evitin el deteriorament ambiental segons l'article 80.1 de la LGOTU.

c) Que s'evitin modificacions substancials d'alineacions i rasants preexistents en nuclis i indrets d'interès històric o ambiental, d'acord amb l'article 80 de la LGOTU (i l'article 39 del Reglament urbanístic).

d) Que es determinin zones amb tractament urbanístic, d'edificació i d'usos de caràcter unitari, conforme a l'article 45.3 del Reglament urbanístic.

e) Que es procuri que per a cada unitat d'actuació hi hagi un sol tipus

de zona, com estableix l'article 47.3 del Reglament urbanístic.²⁵²

f) I també hi podríem afegir que es tingui en compte el principi de coherència.²⁵³

g) Finalment, el principi de seguretat jurídica comporta que no es puguin deixar paràmetres d'ordenació indefinits.²⁵⁴

D.1. Sistemes d'ordenació

2.4.3.22. Els capítols II, III i IV del Reglament de construcció regulen els tres tipus de sistemes d'ordenació bàsics:

- a) El sistema d'ordenació d'edificació per alineacions de carrer.
- b) El sistema d'ordenació per edificació aïllada segons parcel·lació.
- c) El sistema d'ordenació per definició volumètrica.

2.4.3.23. En el sistema d'ordenació d'edificació per alineacions de carrer, els edificis han d'ajustar llur pla de façana a l'alineació del carrer en què es troben, i ocupen tota l'amplada de la parcel·la, de manera que als límits laterals es formen plans de mitgera (article 13 del Reglament de construcció). Amb aquest sistema, a part de l'alineació al

²⁵² Deliberadament, el primer POUP d'Andorra la Vella no va seguir aquest desideratium per facilitar l'execució del planejament, amb la qual cosa cal concloure que va seguir un altre objectiu d'interès públic.

²⁵³ La STSJA 72-2010, del 3 de novembre del 2010 no troba incoherència en el fet que hi hagi una clau que estableix una zona per als terrenys que es troben a una banda d'un vial de 25 metres d'amplada, i una altra clau que estableix una altra zona diferent per als terrenys que es troben a l'altra banda del vial. Però la mateixa Sala, a la STSJA 65-2009, del 27 de juliol del 2009, no troba coherent que el Comú prevegi un projecte de geriàtric d'iniciativa comunal que tingui uns paràmetres constructius molt diferents dels de la resta de l'àrea. S'analitzen dos casos diferents i s'arriba a conclusions diferents. Queda clar que la coherència urbanística és un principi jurídic que cal tenir molt en compte en el planejament. Cf. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁵⁴ La STSJA 10-2010, del 3 de març del 2010, troba contrari a la seguretat jurídica que unes normes urbanístiques que complementen el POUP no prevegin la fondària dels edificis en la zona urbana, tot i que dels altres paràmetres reguladors es podria deduir la fondària. Cf. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

carrer, el POUP ha de fixar la fondària edificable, l'alçada reguladora i el nombre de plantes, l'índex d'edificabilitat equivalent, el pati d'illa, el pati de parcel·la –molt importants ambdós patis per a la llum i la ventilació de les habitacions interiors–, les reculades –respecte de l'alineació o de la parcel·la veïna–, les andrones, els cossos volats –amb una longitud màxima que no comporti *desordenar* l'alineació dels edificis–, i els ràfecs i les tanques de parcel·la (article 14 del Reglament de construcció).

2.4.3.24. En el sistema d'ordenació per edificació aïllada segons parcel·lació, els edificis se separen dels límits de la parcel·la, de manera que, per damunt de la rasant del terreny modificat, tot el perímetre està constituït per façanes (article 15 del Reglament de construcció). Els paràmetres reguladors d'aquest sistema, que s'han de fixar al POUP, són l'índex d'edificabilitat –net en sòl urbà consolidat, i brut en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable–, les característiques de la parcel·la –parcel·la mínima o màxima, proporció amplada/fondària–, les separacions a límits de parcel·la –mínim de 3 metres–, l'ocupació –per percentatge en relació amb la parcel·la neta–, l'alçada reguladora, els cossos volats, els patis de parcel·la i les tanques de parcel·la (article 16 del Reglament de construcció).

2.4.3.25. En el sistema d'ordenació per definició volumètrica es defineixen unes condicions volumètriques específiques, que no deriven necessàriament de l'alineació de carrer, ni de la configuració de la parcel·la (article 17 del Reglament de construcció). És l'ordenació pròpia dels projectes singulars,²⁵⁵ on es preestableixen els volums

²⁵⁵ Per exemple, a Ordino s'ha utilitzat el sistema d'ordenació per definició volumètrica per poder encabir el projecte arquitectònic dirigit pel conegut arquitecte francès Jean Nouvel.

concrets i s'ordenen en la zona els espais lliures determinats, tant privats com públics, que han de formar part de l'espai ordenat. En aquest sistema, el POUP ha de regular l'espai ocupable de l'edifici, l'envolupant de l'edifici, l'índex d'edificabilitat, les característiques de la parcel·la, les unitats de projecte, la planta edificada de referència, els cossos volats i els patis de parcel·la (article 18 del Reglament de construcció).

Els envolupants dels edificis són els perfils o perímetres que defineixen en la volumetria màxima. Aquest concepte s'ha de posar en connexió amb el de la *unitat de projecte*. La unitat de projecte permet la flexibilitat del projecte constructiu que finalment s'ha de portar a terme, que es fixa en la llicència de construcció oportuna. En efecte, la unitat de projecte uneix diversos edificis o volums que es relacionen entre ells, de manera que tenen uns metres quadrats de sostre –que resulten de l'aplicació de l'índex– que s'han de distribuir entre els edificis o volums, i que no es poden exhaurir, atès que aquests metres quadrats de sostre no poden acabar d'*omplir* els envolupants assenyalats per als diversos edificis relacionats mitjançant la unitat de projecte. Els envolupants assenyalen una volumetria màxima, de manera que els metres quadrats de sostre que té assignada la unitat de projecte es poden encabir en un edifici o en un altre fins al límit de l'envolupant assenyalat.

Per tant, les determinacions del planejament amb aquest sistema donen joc per acabar de fixar el projecte en la llicència de construcció posterior.

2.4.3.26. Elecció del sistema d'ordenació depèn del sistema preexistent a la zona (article 19.1 del Reglament de construcció).

També es poden configurar sistemes d'ordenació híbrids, sempre que continguin tots els paràmetres reguladors d'un sistema d'orde-

nació bàsic (article 6.4 del Reglament de construcció).

Aquests sistemes híbrids permeten una gran diversificació de les propostes possibles. És usual l'híbrid entre el sistema d'ordenació per alineació de carrer amb el sistema d'edificació aïllada segons parcel·lació: els edificis s'alineen al vial, però se separen entre ells i no s'ajunten per mitgeres. També són freqüents els que deriven de tècniques de definició volumètrica cap a l'alineació de carrer o parcel·lació.

2.4.3.27. De la lectura de l'article 6 del Reglament de construcció, sembla que se'n desprengui que en sòl urbà consolidat el POUP ha de preveure tots els paràmetres reguladors que configuren el sistema d'ordenació, però, en canvi, que en sòl subjecte a planejament derivat es poden determinar alguns paràmetres reguladors dintre del planejament derivat.

La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 3 de març del 2010²⁵⁶ considera que els paràmetres reguladors s'han d'establir expressament al POUP, i nega la possibilitat que puguin derivar d'altres paràmetres reguladors. La sentència considera que les zones urbanes [sic] no poden estar sotmeses a la inseguretat jurídica derivada del fet que els paràmetres reguladors no estiguin perfectament definits al POUP. La llàstima és que la sentència no faci una referència precisa a la classe de sòl, i es refereixi de forma ambigua a zones. Per tant, s'haurà d'esperar que la Sala es pronunciï explícitament sobre la possibilitat de deixar indeterminats o no, en el sòl subjecte a planejament derivat, alguns paràmetres reguladors essencials del sistema d'ordenació en el moment d'efectuar aquest planejament en sòl urbà no consolidat o en sòl urbanitzable.

²⁵⁶ STSJA 10-2010, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.4.3.28. El sistema d'ordenació, com es pot veure, depèn del model urbanístic que es vulgui –o es pugui– escollir al POUP per a les diverses zones, i comporta en gran mesura la configuració de l'ordenació de la parròquia des del punt de vista estètic, de les intensitats de població que es desitgin i del model de relació entre els habitants, ja que les tipologies constructives (alçades, volums, ocupacions de parcel·la) es configuraran a partir d'aquests paràmetres.

D.2. Usos

2.4.3.29. Amb relació a la qualificació del sòl, a més de normes sobre l'edificació, el POUP inclou també normes sobre els usos a què poden destinar-se les edificacions. Els usos estan regulats a l'article 78 de la LGOTU i al títol II del Reglament de construcció.

De forma resumida, podem dir que la regulació dels usos del POUP ha de comprendre:

- a) Els usos admesos i els prohibits per a cada zona.
- b) Entre els usos admesos, els principals –els que ocupin la proporció majoritària de l'edificabilitat de la zona– i els compatibles –els que poden ser simultanis amb els principals, perquè no els afecten negativament, que han de ser limitats amb aquesta finalitat.
- c) Els usos temporals, que són els que s'autoritzen per un determinat termini –màxim d'un any– o a precari, per un termini indefinit –però que poden ser revocats en qualsevol moment, sense dret a indemnització. En ambdós casos, el titular de l'autorització ha d'enderrocar l'obra en finalitzar el termini o en el moment de la revocació de l'autorització. Queden limitats a ús rural, petit comerç –amb ocupació inferior a 20 metres quadrats en ambdós casos– i a càmping.
- d) Els usos provisionals, que són els que es poden autoritzar excepcionalment en les unitats d'actuació que s'han de desenvolupar

mitjançant el planejament derivat, i només mentre no s'aprovi ni s'executi el planejament derivat. El titular ha d'enderrocar l'edificació, sense dret a indemnització, quan es revoqui l'autorització. Poden ser objecte d'aquest ús els petits habitatges unifamiliars, els allotjaments turístics tipus borda, restauració en edifici rústic, magatzem, bordes i cabanes d'ús agrícola ramader i forestal. Els articles 24.4 i 35 del Reglament de construcció fixen unes condicions d'edificació que limiten els usos i que estan lligades a una actuació que pretén ser provisional, enderrocable, i que no ha de deixar petjada en el territori.

2.4.3.30. Tots els usos estan determinats i regulats a l'article 25 del Reglament de construcció: habitatge unifamiliar o plurifamiliar, residencial –relatiu a petits allotjaments col·lectius–, hotel·ler, oficines, comercial, restauració, educatiu, cultural, recreatiu, esportiu, esportivorecreatiu –exterior, com pistes d'esquí, camps de golf i equips similars–, sanitari, sociosanitari, social, religiós, magatzem, estacionament, aparcament, tallers de reparació de vehicles, estacions de servei, industrial i rurals.

La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 12 d'abril del 2010 es refereix a la discrecionalitat administrativa en la determinació dels usos, en els termes següents:²⁵⁷

“La implantació dels usos urbanístics sobre el territori forma part de la discrecionalitat administrativa l'exercici de la qual només es pot qualificar com vulnerador de l'ordenament jurídic quan manca de tota justificació raonable o és incoherent amb les finalitats del planejament”.

Es refereix a la potestat del POUP de suprimir l'ús industrial en una zona on s'havien implantat diverses indústries, i troba la raó d'aques-

²⁵⁷ STSJ-A 25-2010, del 12 d'abril. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

ta supressió en la voluntat d'anar eradicant aquest ús d'aquella zona. Per tant, en la determinació dels usos, destaquem tres criteris que s'han de tenir en compte en confeccionar el POUP: discrecionalitat, racionalitat i coherència.

2.4.3.31. A la pràctica, de vegades el POUP determina un tipus de zona que manté els mateixos paràmetres i usos per a tots els llocs de la parròquia; altres vegades, al contrari, podem trobar un tipus de zona en què es regulen els paràmetres d'edificació per a tots els llocs de la parròquia on s'implanti la zona, però deixant la definició dels usos per a cada lloc concret on s'estableixi. En aquest darrer supòsit, normalment els usos es determinen en les normes urbanístiques complementàries del POUP o en les normes urbanístiques subsidiàries de cada unitat d'actuació.

2.4.3.32. El tractament pràctic diferent que fan els POUP es pot exemplificar amb els supòsits següents:

a) En el primer cas, el POUP estableix que la zona interurbana ha de tenir un sistema d'ordenació de l'edificació aïllada segons parcel·lació, i que els usos admesos en aquesta són, en tots els casos, habitatge, hotel, industrial, comercial i restauració.

b) En el segon cas el POUP estableix que la zona interurbana ha de tenir un sistema d'ordenació de l'edificació aïllada segons parcel·lació en tots els casos. Tanmateix en la unitat d'actuació X que interessa qualificar en aquesta zona interurbana permet els usos d'habitatge i el comercial. En canvi, per a la unitat d'actuació Y, qualificada també com a zona interurbana, es poden permetre, per exemple, els usos habitatge i comercial a l'igual que a la X, però també els usos residencial, hotel i el d'estació de servei.

SECCIÓ 4. Estudi de l'edificabilitat global parroquial. Distribució de l'edificabilitat. Aprofitament urbanístic unitari

A. Estudi de l'edificabilitat global de la parròquia

2.4.4.1. Un dels documents que formen part del POUP és l'estudi de l'edificabilitat global de la parròquia. S'ha repetit a bastament que als primers POUP aquest estudi va haver de calcular i de respectar l'edificabilitat global teòrica possible segons les disposicions vigents abans de la publicació de la LGOTU. També s'ha apreciat que les revisions posteriors dels POUP poden rebaixar aquella edificabilitat – segons la lògica del model que es determini –, però en cap cas poden incrementar-la per sobre del càlcul inicial.

B. Distribució de l'edificabilitat

2.4.4.2. L'article 44.3 del Reglament urbanístic disposa com s'ha de distribuir l'edificabilitat global:

“Els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han de distribuir l'edificabilitat global [...] entre les diverses unitats d'actuació de sòl urbà i de sòl urbanitzable que delimitin.”

La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 26 de març del 2009 afegeix el següent:²⁵⁸

“El manteniment de l'edificació global de la parròquia en el pla d'ordenació i urbanisme es concreta en l'article 23 LGOTU i explí-

²⁵⁸ STSJA 28-2009, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

citament en l'article 28 RU, el punt 3 del qual –com l'article 44.3– indica que el POUP ha de distribuir l'edificabilitat global entre les diverses unitats d'actuació de sòl urbà i sòl urbanitzable que estableixi, de manera que no vincula l'edificabilitat a les propietats individualitzades, sinó a les unitats d'actuació”.

2.4.4.3. Notem, però, que la sentència de la mateixa Sala del 19 de juny del 2009²⁵⁹ encara va més lluny, quan diu que la planificació urbanística es fonamenta en la consideració del desenvolupament del conjunt del territori de la parròquia, i que els termes utilitzats en els textos legals i reglamentaris fan referència a una edificabilitat *global*. Per aquesta raó, l'objectiu no és considerar un índex d'edificabilitat particular per a cada unitat d'actuació o per a cada finca, sinó retenir una visió conjunta i panoràmica de l'edificabilitat *global* de la parròquia.

La decisió també dona compte de la poca importància que la Sala atribueix al guarisme sobre l'edificabilitat global de la parròquia quan no considera modificació substancial d'un POUP una rebaixa per aquest concepte després del projecte inicial. En efecte, a la sentència de l'11 de desembre del 2009,²⁶⁰ el projecte inicial d'un POUP comprenia 6.120.881 m²/st i el projecte aprovat provisionalment els rebaixava a 5.551.028 m²/st, per aplicació de les Directrius d'ordenació aprovades pel Govern després de l'aprovació inicial d'aquell POUP; les Directrius detallaven el càlcul i comportaven aquesta rebaixa de m²/st), i la Sala considera que aquest descompte de 569.853 m²/st no és una modificació substancial.

A aquest fet cal afegir que en les sentències de la Sala Administrati-

²⁵⁹ STSJA 61-2009, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁶⁰ STSJA 100-2009, de l'11 de desembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

va del 15 de setembre del 2011²⁶¹ i del 16 de desembre del 2011,²⁶² la jurisdicció administrativa considera que no hi ha una patrimonialització del sostre anterior a la LGOTU. En concret, aquesta segona sentència proclama que ni tan sols s'ha d'atorgar la mateixa edificabilitat a la unitat d'actuació en funció de l'edificabilitat que tenia abans de la LGOTU:

“En efecte, l'edificabilitat global que contempla la disposició transitòria 1ª.2 de la LGOTU, així com l'article 23 de la mateixa, fa referència al conjunt del territori parroquial, però no a cadascuna de les unitats d'actuació i molt menys de les propietats singulars.”

2.4.4.4. De totes aquestes decisions i disposicions se'n dedueixen, en resum, les premisses següents:

- a) L'edificabilitat global de la parròquia s'ha de tenir en compte des del punt de vista de la lògica urbanística, i dona compte únicament d'una visió global. Encara que la jurisprudència no ho diu –tot i que l'hi falta poc–, el càlcul d'aquesta edificabilitat global pot ser orientatiu.
- b) L'edificabilitat global de la parròquia s'ha de distribuir entre unitats d'actuació sense tenir en compte, necessàriament, l'edificabilitat de què gaudia cada unitat d'actuació abans de la LGOTU, o del POUP revisat.
- c) L'edificabilitat global de la parròquia no dona dret a cada propietat a obtenir el mateix sostre que tenia abans de la LGOTU o del POUP revisat.

²⁶¹ STSJA 51-2011, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁶² STSJA 81-2011, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.4.4.5. Tenint en compte les premisses anteriors, com s'ha de distribuir l'edificabilitat global de la parròquia entre les diferents unitats d'actuació de sòl urbà i sòl urbanitzable?

Atenent a tots els preceptes legals i reglamentaris esmentats i a la jurisprudència citada, arribem a la conclusió que s'ha de realitzar una distribució de l'edificabilitat global entre unitats d'actuació tenint en compte la coherència i la lògica del model urbanístic escollit pel POUP.

C. Aprofitament urbanístic unitari de cada unitat d'actuació

2.4.4.6. Els articles 41.2.g) i 42.3.c) del Reglament urbanístic disposen que el POUP ha de fixar l'aprofitament urbanístic unitari de cada unitat d'actuació. L'article 27.1 del mateix Reglament també fa referència a l'aprofitament urbanístic unitari per a les unitats d'actuació de sòl urbanitzable i de sòl urbà no consolidat. L'habilitació legal es deriva de l'article 73 de la LGOTU.

La idea s'ha de retrobar en la Llei catalana del sòl, que modula la Llei del sòl espanyola de l'any 1975, en la qual se suposava que les importants plusvàlues per la transformació del sòl podien suportar tot tipus de càrregues. La correcció introduïda per la Llei catalana, en contra d'aquesta consideració, consisteix que els terrenys destinats a cessions no siguin suportats íntegrament pels propietaris de la unitat d'actuació on es troben aquelles previsions de cessions, i que cal que tots els propietaris de la unitat d'actuació participin de forma equitativa en la cessió, de manera que un cop s'efectuïn aquestes cessions, i realitzades les despeses pertinents, no hi hagi menyscapte de cap propietari en benefici d'un altre.

2.4.4.7. Seguint aquesta lògica, mitjançant una operació de càlcul que dona com a resultat el valor unitari o l'aprofitament unitari,

es vol que cada propietari obtingui el mateix valor unitari per superfície aportada.

Per aquest motiu, l'article 46.2 del Reglament urbanístic indica que l'aprofitament unitari és el resultat de dividir el total per la suma dels aprofitaments assignats a les diverses zones de la unitat d'actuació, després de ponderar-ne els valors relatius per superfície de la unitat d'actuació, inclosos els terrenys destinats a infraestructures i sistemes generals de cessió obligatòria i gratuïta, pel fet d'haver-los atorgat l'aprofitament unitari.

2.4.4.8. D'acord amb l'article 27 del Reglament urbanístic, si la unitat d'actuació estableix una única zona, l'aprofitament urbanístic es pot expressar en metres quadrats de sostre per metres quadrats de sòl. Ara bé, si hi ha diverses zones, llavors cal homogeneïtzar l'aprofitament unitari de totes les zones en una mateixa unitat de mesura per poder sumar-los. I l'homogeneïtzació de totes les zones es fa ponderant les edificabilitats amb coeficients que expressin les diferències de valor que resulten dels diversos usos admesos en cada zona, i, si escau, les despeses previsibles de transformació del sòl, tenint en compte el mercat i les limitacions que el planejament estableix per a cada ús.

2.4.4.9. Així, l'aprofitament unitari es pot expressar en metres quadrats de sostre per metres quadrats de sòl, per a la zona que tingui el valor més alt, però afectat a les despeses de transformació pendents. I també es pot expressar en diners, per aplicació del valor de repercussió corresponent a l'edificabilitat assenyalada, deduint-ne les despeses de transformació previsibles per metres quadrats de sòl. Aquesta unitat de mesura sumada per a tota la unitat d'actuació donarà compte de si es tracta d'una unitat d'actuació viable econòmicament, ateses les càrregues que ha de suportar. Si es comprova que no és viable, cal tornar-la a delimitar de manera que ho sigui: l'article 76 de la

LGOTU estableix l'obligació que la delimitació de la unitat d'actuació permeti el compliment conjunt de deures i drets de cessió, compensació, equidistribució i urbanització de la totalitat de la superfície.

En tot cas, aquest aprofitament unitari té l'objectiu de facilitar la re-parcel·lació futura.

SECCIÓ 5. Sistemes de comunicació. Equipaments i serveis públics

A. Sistemes de comunicació

2.4.5.1. El POUP ha de contenir les determinacions sobre els sistemes de comunicació (article 71.d) de la LGOTU).

2.4.5.2. Un *sistema* és tota l'estructura funcional urbana d'interès general per a la qual l'ordenació urbanística ha de reservar sòl en les quantitats i localitzacions adequades. Els *sistemes de comunicació* són les carreteres, els vials, els carrers, els camins, i també, si fos el cas, les vies de tren o de metròpolità. Per tant, per sistemes de comunicació cal entendre les reserves de sòl que ha de determinar i preveure el POUP per a aquestes infraestructures, i d'una manera particular, per a la xarxa viària.

2.4.5.3. Amb relació a les previsions de l'Administració pel que fa als sistemes de comunicació, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha afirmat el següent:

“[...] l'ampli marge d'apreciació de què disposa l'Administració a l'hora de definir el sistema viari, [...] només pot ser revisat en via judicial en cas de què s'hagi produït una patent arbitrarietat”²⁶³

²⁶³ STSJA 52-2011, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

La mateixa Sala ha considerat que els sistemes viaris que estableix el POUP es presumeixen vàlids:

“[...] de conformitat a allò disposat en l'article 23 del Codi de l'Administració, de manera que correspon a qui les impugna demostrar que es troben afectades per un vici que les invalida”²⁶⁴

2.4.5.4. Dit això, la xarxa viària, i en general tota la xarxa de sistemes de comunicació, s'articula a partir de la xarxa que determina el Govern per mitjà dels plans sectorials, que, com s'ha dit, s'imposa a tota previsió que es pugui fer al POUP (31.2.a) del Reglament urbanístic).²⁶⁵ A partir d'aquesta gran xarxa principal establerta pels plans sectorials governamentals, el POUP complementa la resta. En concret, es complementa amb el traçat viari ja existent que es vulgui mantenir o millorar, i amb les determinacions del traçat viari que es vulguin preveure al POUP de forma complementària a la xarxa existent.

2.4.5.5. El complement de la xarxa viària a càrrec del POUP comporta un tractament distint segons si ens trobem davant de sòl urbà consolidat o de les altres classes de sòl.

Així, en relació amb el sòl urbà consolidat, el POUP ha de *determinar* el traçat i les característiques de la xarxa viària i les seves servituds, i la fixació d'alineacions i de rasants (article 72.1.e) de la LGOTU, concordant amb l'article 41.2.h) del Reglament urbanístic).

²⁶⁴ STSJ 83-2008, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁶⁵ L'article 1 de les Directrius d'ordenació disposa que si les noves infraestructures viàries del Pla sectorial afecten en menys del 35% la unitat d'actuació, aquesta afectació no comporta edificabilitat, però sí que n'aporta en tot el que supera aquest percentatge (excepte si el cost d'aquest escriu és assumit per la mateixa Administració). També disposa que els costos de les infraestructures han de ser assumits per la unitat d'actuació si es desenvolupa abans que les hagin construït l'Administració, llevat de túnels, viaductes i ponts.

Mentre que en relació amb el sòl urbanitzable, i també pel que fa al sòl urbà no consolidat, el POUP únicament ha de preveure el desenvolupament del traçat de les vies (article 72.2.c) de la LGOTU, concordant amb l'article 42.3.e) del Reglament urbanístic).

La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ho explica com segueix:

[en el sòl urbà no consolidat o urbanitzable] són els plans parcials o especials els que determinen el traçat i característiques de la xarxa de comunicacions pròpia de l'àmbit ordenat i del seu enllaç amb el sistema general previst al POUP, tal com es desprèn dels articles 62.3c i 66.2 del Reglament urbanístic”.²⁶⁶

2.4.5.6. Sigui com sigui, els sistemes de comunicació que es *determinen* al POUP han d'estar plasmats al plànol d'estructura general del territori a escala 1:10000, si bé es pot fer amb més detall (article 53.b) del Reglament urbanístic), i s'assenyalen amb la clau C a la resta de plànols (article 40.e) del Reglament urbanístic).

Però els sistemes de comunicació que no es determinen –els que només es *preveuen* en el sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable– no s'han de detallar necessàriament als plànols; en aquests casos n'hi ha prou que es regulin les característiques de les infraestructures i els sistemes generals que han de desenvolupar els plans parcials o especials (article 53.d) del Reglament urbanístic), i ho han de fer d'acord amb el Reglament d'urbanització.

²⁶⁶ STSJA 13-2010, del 3 de març del 2010. I en el mateix sentit STSJA 72-2008, del 13 d'octubre del 2008; STSJA 58-2009, del 19 de juny del 2009, i STSJA 13-2010, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.4.5.7. L'article 40.e) del Reglament urbanístic afegeix que aquestes determinacions i previsions s'han d'efectuar de conformitat amb el pla de mobilitat que ha de ser annexat al POUP, que s'ha de realitzar conforme a l'article 24 del Reglament d'urbanització.

2.4.5.8. L'article 3 de les Directrius d'ordenació recomana que si el vial és inferior a 10 metres d'amplada, l'eix no s'emplaci entre unitats d'actuació. Si fa més de 10 metres d'amplada, l'eix es pot emplaçar entre unitats d'actuació, si bé no resulta gaire recomanable. Certament, podria semblar que la càrrega viària que suposa el repartiment del vial entre dues unitats d'actuació és una bona solució equitativa. Però el que succeeix a la pràctica és que impedeix el desenvolupament de la unitat d'actuació que es vol executar mitjançant el Pla parcial, ja que en el sistema d'alineació de carrers –que és el més utilitzat–, normalment, la meitat del vial que s'inclou en una unitat d'actuació no té l'amplada suficient per alinear-hi edificis.

Per exemple, si el vial mínim per alinear-hi edificis és de 10 metres, la meitat del vial serà una càrrega que haurà de suportar la unitat d'actuació i no servirà per construir al davant seu fins que l'altra unitat d'actuació desenvolupi la meitat del vial que li correspon.

2.4.5.9. Cal recordar que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia s'ha pronunciat en el sentit que la previsió viària no és contrària a la prohibició d'obres i instal·lacions que estableix la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra per als àmbits que protegeix:

“serà quan es presenti el corresponent projecte d'execució de la via quan serà necessària l'autorització prèvia a la concessió de la llicència que legitima la intervenció, i, serà en aquest moment que caldrà

comprovar que la infraestructura s'integra sobre el territori de manera que es respectin els criteris de la Llei de patrimoni cultural".²⁶⁷

B. Equipaments i serveis públics

2.4.5.10. El POUP ha de contenir les determinacions de caràcter general sobre els equipaments comunitaris per a serveis públics i espais lliures destinats a parcs i zones verdes de caràcter públic (article 71.d) de la LGOTU).

En concret, l'article 33 del Reglament urbanístic disposa que el POUP ha d'establir les reserves de sòl "en funció de l'estructura d'edats, la previsió de creixement de la població, les característiques dels sectors d'activitat econòmica i la seva implantació en el territori parroquial, tenint en compte en tot cas els dèficits existents" per a:

- a) Zones verdes, parcs i jardins, en proporció suficient per habitant, prop de les zones amb més densitat d'habitatges.
- b) Centres culturals, docents, sanitaris en proporció adequada a la població i agrupats en els mòduls necessaris per formar unitats completes, tenint en compte la facilitat de comunicació amb els nuclis d'habitatges.
- c) Aparcaments públics en proporció adequada a cada unitat d'actuació, i per cobrir els dèficits existents en les zones d'edificació consolidada.
- d) Habitatges de protecció pública en funció de les necessitats socials.

2.4.5.11. Els plànols del POUP han d'assenyalar amb la clau E els equipaments comunitaris, tant públics com privats, i amb la clau P

²⁶⁷ STSJA 57-2008, del 21 de juliol del 2008, i STSJA 80-2008, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

els espais lliures destinats a parcs i zones verdes de caràcter públic (article 40.e) del Reglament urbanístic).

En sòl urbà, aquests equipaments es tradueixen per la delimitació d'espais lliures i zones destinades a parcs i jardins públics, a l'esport i al lleure (article 72.1.d) de la LGOTU); i *els emplaçaments reservats* per a equipaments públics, sanitaris i socials, educatius i culturals, esportius, administratius, aparcaments i altres serveis urbans comunitaris.

I en sòl urbanitzable, amb la *previsió* dels emplaçaments per a equipaments i serveis públics en general, amb vista a les necessitats futures i en la mesura que el sòl urbanitzable pugui obtenir la classificació d'urbà.

2.4.5.12. De la mateixa manera que passa amb els sistemes de comunicació, ens tornem a trobar amb la diferència de tractament pel que fa als sistemes d'equipaments o serveis públics que afecten el sòl urbà i el sòl urbanitzable. En el sòl urbà, el POUP *delimita o emplaça* els sistemes, mentre que en el sòl urbanitzable n'hi ha prou que faci *previsions* –l'article 41.2 f) del Reglament urbanístic estén aquesta possibilitat al sòl urbà no consolidat. Així doncs, a la pràctica, el que ens podem trobar és que als plànols del POUP que ordenen el sòl urbà es reflecteixi la delimitació o l'emplaçament de les reserves de sòl per a equipaments o serveis públics –existents o no–, mentre que en relació amb el sòl urbanitzable es fixi un percentatge de cessió i la seva destinació (a espai verd, a equipament, etc.), però sense ubicar-lo necessàriament en un indret concret. Tot i això, també es pot donar el cas que en sòl urbanitzable, sobretot si és proper a la trama urbana existent, s'ubiquin amb precisió alguns equipaments o serveis públics si és necessari.

2.4.5.13. Les reserves de sòl que es fan al POUP per a aquests sistemes no poden superar el percentatge de cessió que s'ha establert al POUP (del 5% al 15% de l'aprofitament, després de descomptar-ne les reserves de sòl per a vials) per a la unitat d'actuació. En aquest sentit s'ha pronunciat la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de data 12 d'abril del 2010.²⁶⁸

“Com a regla general, l'article 33.1 de la referida Llei disposa que els percentatges de terreny de cessió obligatòria no poden ser inferiors al cinc per cent ni superiors al quinze per cent i, en aquest cas, consta acreditat que el Pla estableix en aquesta unitat d'actuació una cessió que supera el màxim legal. És cert que l'article 125 de la Llei preveu que es pugui recórrer el procediment d'expropiació de terrenys addicionals, però aquesta possibilitat resta vinculada a l'execució d'un Pla especial o d'un programa de reforma interior urbana, de protecció o de sanejament, supòsits que en aquest cas no concorren.”

2.4.5.14. Aquesta norma conté l'excepció que estableix l'article 33.1, segon paràgraf, de la LGOTU –introduït en la modificació de la LGOTU posterior a aquella sentència–, segons la qual es pot fixar fins al 30% de percentatge de cessió obligatòria i gratuïta amb aquesta destinació d'equipaments o serveis públics, però amb la condició que el POUP compensi l'escreix de cessió en forma d'aprofitament urbanístic en la mateixa unitat. La redacció només té sentit per ser aplicada a les revisions dels POUP i es donarà quan al nou POUP es disposi una cessió superior al percentatge que s'havia fixat anteriorment. La finalitat és compensar l'aprofitament que es perd amb aquesta cessió per un aprofitament que es pugui ressituar en la unitat d'actuació. És a dir, s'alliberarà sòl a canvi de preveure edificis

²⁶⁸ STSJA 20-2010, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

més alts o amb més ocupació en parcel·la privada, o qualsevol altra solució tècnica que permeti la realització del mateix aprofitament urbanístic en el terreny privat que el que es preveia abans de la revisió del POUP.

2.4.5.15. D'altra banda, és possible preveure unes reserves de sòl inferiors al percentatge establert al POUP, i que aquest percentatge quedi completat pel pagament de cessió econòmica,²⁶⁹ però aquesta possibilitat de realitzar la cessió en diners només es pot fer efectiva en les unitats d'actuació de sòl urbà consolidat.

2.4.5.16. El POUP ha d'imputar necessàriament els percentatges de terreny de cessió obligatòria dins de les propietats privades que abans del POUP, sigui pel títol que sigui, ja estan ocupades per equipaments col·lectius o les zones verdes urbanes. Es tracta, doncs, de consolidar els equipaments col·lectius o les zones verdes que es troben en terrenys encara particulars, de manera que el planejament permeti el traspàs d'aquests equipaments o espais a la titularitat pública.

2.4.5.17. Tanmateix, la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 28 de febrer del 2013²⁷⁰ aclareix aquest punt:

“això no vol dir que s'hagi de mantenir la mateixa destinació que tenien els terrenys a la data d'entrada en vigor de la LGOTU, sinó que les finalitats de sòl de cessió podran ser determinades lliurement pel planificador. El precepte no té altra finalitat que la de situar en un determinat lloc els terrenys de cessió obligatòria, coincidint amb el que ja tenia aquest destí en el moment de l'entrada en vigor de la Llei.”

²⁶⁹ STSJA 20-2010, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁷⁰ STSJA 18-2013, del 28 de febrer del 2013. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

2.4.5.18. L'article 73.3 de la LGOTU apunta, pel que fa a la previsió d'edificacions destinades a serveis i equipaments públics dins de cada unitat d'actuació i en consideració al seu entorn immediat, que el POUP ha de precisar les volumetries, les alçades i el tractament exterior. Aquesta previsió diferencia l'aprofitament públic de l'aprofitament privat que es conté al POUP respecte a la mateixa unitat d'actuació. És a dir, s'estableix la possibilitat d'un tractament d'edificació diferenciat entre els equipaments públics i les edificacions privades que es troben dins d'una mateixa unitat d'actuació.

2.4.5.19. Aquesta possibilitat té els límits de la lògica i de la coherència. Vegem com la sentència de la Sala Administrativa del 27 de juliol del 2009²⁷¹ no va trobar coherent que el Comú considerés un projecte de geriàtric d'iniciativa comunal amb uns paràmetres constructius molt diferents dels de la resta de l'àmbit.

D'altra banda, la sentència de la Sala Administrativa del 3 de novembre del 2010²⁷² es va encarregar de recordar que els terrenys que se cedeixen amb destinació a equipaments o serveis públics:

“han de ser funcionalment adequats per a les finalitats a les que s'han de destinar”

I que tal com mana l'article 10.1 de les Directrius d'ordenació:

“Les condicions de situació i topografia dels terrenys reservats a zones verdes i equipaments han de ser adequades a la seva funcionalitat”.

²⁷¹ STSJA 65-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁷² STSJA 74-2010, de 3 de novembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

SECCIÓ 6. Zones de protecció. Protecció del patrimoni cultural. Protecció mediambiental. Captació d'aigües i aigües residuals

A. Zones de protecció

2.4.6.1. Les zones de protecció formen part dels elements que conformen l'estructura general del POUP (article 71.d) de la LGOTU). El mateix article, però, en l'apartat f), també estableix que el POUP ha de contenir les mesures de protecció que s'adopten en relació amb els edificis, espais o elements d'interès històric, monumental o cultural. I a l'apartat h) disposa que cal explicitar les mesures de protecció que s'adopten en relació amb el paisatge, el medi ambient, la conservació de la natura, la fauna i els ecosistemes.

Per tant, les zones de protecció serveixen a aquest doble objectiu: la protecció del patrimoni cultural i la protecció del medi ambient.

B. Protecció del patrimoni cultural

2.4.6.2. La protecció del patrimoni cultural queda molt especificada per la legislació sectorial (Llei del patrimoni cultural d'Andorra)²⁷³ i pels acords del Govern sobre aquesta legislació sectorial: declaració de béns d'interès cultural –els béns més destacats– i béns inventariats. Té una rellevància especial la delimitació per part del Govern d'un entorn de protecció d'un bé declarat d'interès cultural, que pot afectar tant monuments com conjunts arquitectònics, paisatges culturals o zones arqueològiques i paleontològiques.

²⁷³ Llei 9/2003, del 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra; i Llei 15/2014 del 24 de juliol, de modificació de la Llei 9/2003, del 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra.

2.4.6.3. Certament, la modificació de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra (Llei 15/2014) ha comportat una minoració de les competències de Govern en relació a l'ordenació de l'entorn de protecció, de forma que els criteris que fixi Govern només seran obligatoris per a les zones d'acompanyament (zona 1) dels béns d'interès cultural, això és per a les finques que limiten directament amb el bé o per a les que s'inclouen en el perímetre de 20 metres comptats des del bé d'interès cultural.²⁷⁴

La resta de l'entorn delimitat pel Govern es considera zona preventiva (zona 2) i els criteris que determini el Govern només són proposats que els comuns han de decidir si inclouen o no en el planejament.

2.4.6.4. Per tant, en darrera instància, al Comú, per mitjà del planejament –i en essència, per mitjà del POUP–, li correspon determinar el nivell de protecció dels béns d'interès cultural fora de l'àrea d'acompanyament.

2.4.6.5. A part d'aquesta intervenció del Comú per mitjà del POUP en els entorns de protecció determinats pel Govern, al Comú li correspon elaborar un catàleg comunal –que també ha de formar part del POUP– en què han de constar els béns protegits per motiu del seu interès cultural, així com el grau de protecció que han de merèixer.”

²⁷⁴ Amb la primera redacció de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra, el Govern tenia la competència per ordenar urbanísticament tot l'entorn de protecció que es justificqués com a necessari.

C. Protecció mediambiental

2.4.6.6. El POUP també ha de contenir les mesures de protecció que s'adopten amb relació “al paisatge, al medi ambient, la conservació de la natura, la fauna i els ecosistemes” (article 40 j) del Reglament urbanístic).²⁷⁵

S'ha comentat reiteradament que els primers POUP aprovats van quedar vinculats per l'obligació de manteniment de l'edificabilitat global de la parròquia anterior a la LGOTU, i que aquesta imposició va limitar la capacitat de determinar zones de protecció de la natura dins dels terrenys privats. Aquest constrenyiment va ser una realitat, malgrat que la jurisprudència posterior a l'aprovació dels primers POUP va minimitzar l'obligació amb vista a fer efectiva la capacitat d'ordenació que han de tenir aquests instruments d'ordenació.

2.4.6.7. En efecte, la majoria dels primers POUP aprovats van optar per limitar la protecció de la natura al sòl públic, una operació –diguem-ne– fàcil, ja que la majoria del sòl públic no és construïble. També hi van afectar, en part, el sòl procedent de la cessió obligatòria i gratuïta –i encara, algunes parròquies van optar per no exigir fins al 15% que permet la Llei. Finalment, en alguns casos la protecció es va fer efectiva de manera que no fos incompatible amb la possibilitat de construcció; alguns POUP, com, per exemple, el primer de la Massana, en algunes zones d'alta muntanya exigeixen una parcel·la mínima de grans dimensions

²⁷⁵ La STSJA 68-2009, del 27 de juliol del 2009, diu textualment: “Resulta indiscutible que, segons l'article 71 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, els plans d'ordenació i urbanisme parroquials han de contenir, entre d'altres, les determinacions relatives als espais lliures destinats a parcs i zones verdes de caràcter públic, així com les que es refereixen a les mesures de protecció que s'adopten amb relació al medi ambient, la conservació de la natura, la fauna i els ecosistemes.”

i una ocupació que, sense prohibir-ne l'edificació, comportaria una densitat de construcció molt baixa.

2.4.6.8. Així, la majoria dels primers POUP no van estendre les mesures sobre protecció de la natura al sòl de titularitat privada. Una certa excepció a aquest principi general ha estat el primer POUP d'Andorra la Vella, el qual, mitjançant la determinació de sòl verd privat dins de les unitats d'actuació, va intentar generar una certa protecció del medi ambient en terrenys de titularitat privada.

2.4.6.9. Les revisions futures dels POUP podran comportar una protecció més gran del *medi ambient, la conservació de la natura, la fauna i els ecosistemes*, si aquest és el desig dels comuns. En efecte, a les revisions ja no hi haurà l'obligació de mantenir l'edificabilitat anterior a la LGOTU. Així, la protecció del medi natural es podrà ampliar als terrenys de titularitat privada també per determinació del POUP, i no només per decisió del Govern, mitjançant la definició d'entorns de protecció feta d'acord amb la Llei del patrimoni cultural. Una altra cosa és si hi haurà voluntat política per fer-ho.

D. Situació i previsions de captació i distribució d'aigua potable i tractament de depuració d'aigües residuals

2.4.6.10. El POUP ha de contenir les determinacions de caràcter general sobre la situació actual i les previsions de futur amb relació a la captació i la distribució d'aigua potable i amb el tractament de depuració de les aigües residuals (article 71.e) de la LGOTU i 40.g) del Reglament urbanístic).

També aquí, com en els sistemes de comunicació i els equipaments

i serveis públics, el detall és diferent segons si es tracta de sòl urbà consolidat o de sòl subjecte a planejament derivat.

2.4.6.11. L'article 72.1.e) de la LGOTU prescriu que per al sòl urbà s'han de fixar les xarxes de distribució d'aigües, clavegueram i aigües pluvials. I l'article 41.2.h) del Reglament urbanístic afegeix que s'hi inclouen els dèficits de les xarxes de serveis (aigua potable, sanejament d'aigües residuals), de les canalitzacions que han de ser executades, renovades o ampliades per cobrir les necessitats dels nuclis urbans i de les urbanitzacions aprovades.

2.4.6.12. En canvi, l'article 72.2.c) de la LGOTU, per al sòl urbanitzable, es limita a exigir les previsions de desenvolupament de les xarxes de subministrament de tots els serveis necessaris.

2.4.6.13. A la pràctica aquesta laxitud en relació amb l'estudi del tractament de l'aigua per a les extensions ingents de terrenys classificats com a urbanitzables, i per a tota l'edificabilitat prevista, almenys als primers POUP, comportarà dificultats en el planejament derivat. La dificultat de subministrament real i efectiu d'aigua en determinades unitats d'actuació classificades com a urbanitzables tindrà conseqüències rellevants: o bé no es podrà aprovar el planejament derivat per impossibilitat d'aquest subministrament bàsic, o bé l'execució del planejament quedarà condicionada, en relació amb la urbanització i l'edificació, a la solució prèvia i efectiva el problema del subministrament l'aigua.

2.4.6.14. A part de l'aigua, el POUP ha de resoldre per al sòl urbà i *preveure* per al sòl urbanitzable els altres serveis com els d'energia elèctrica i de xarxa de telèfon –o serveis de *telecomunicació* per

cable, segons la terminologia del Reglament urbanístic–, o encara altres que el mateix POUP pugui definir.

SECCIÓ 7. Renovacions i rehabilitacions del sòl urbà.

Edificis fora d'ordenació

A. Renovacions i rehabilitacions necessàries en sòl urbà

2.4.7.1. Les operacions de rehabilitació d'edificis o de renovacions urbanes es duen a terme mitjançant els programes comunals o els polígons d'actuació, que s'acompanyen de les ordinacions de rehabilitació o de renovació.

Com s'ha dit, en la primera redacció de la LGOTU s'establí un únic concepte de sòl urbà; i arran de la modificació posterior de la Llei, el sòl urbà es va dividir legalment en *consolidat* i *no consolidat*. Aquest canvi va comportar que entre els diferents preceptes de la LGOTU i del Reglament urbanístic aparegui alguna dificultat per determinar en quin tipus de sòl es poden practicar aquestes operacions mitjançant programes i polígons d'actuació.

Tot i això, una interpretació lògica de tots els preceptes hauria de portar a la conclusió que aquestes operacions es poden realitzar tant

en sòl urbà consolidat com en sòl urbà no consolidat.²⁷⁶

D'altra banda, aquestes operacions es poden preveure al POUP i també posteriorment.

Paral·lelament, tant en el moment de redactar el POUP com posteriorment, el Comú pot aprovar les ordinacions de rehabilitació, reforma, protecció o sanejament.

B. Descripció dels edificis fora d'ordenació

2.4.7.2. El POUP també ha de contenir una llista dels edificis que hagin quedat fora d'ordenació amb motiu de la nova ordenació aprovada, ja sigui per la nova alineació de vials del POUP, ja sigui per altres motius, com es veurà.²⁷⁷

²⁷⁶ Segons l'article 41.1 del Reglament urbanístic, el POUP ha d'assenyalar en relació amb el sòl urbà consolidat les actuacions de rehabilitació o de renovació que consideri necessàries i els programes públics de reforma, de protecció o de sanejament que s'hi hagin de portar a terme. Els programes els esmenta l'article 82 de la LGOTU, que els vincula, *a contrario*, amb les unitats d'actuació que no són de gestió directa, és a dir, que no són classificades com a sòl urbà consolidat. Observem, doncs, una contradicció entre l'article 41.1 del Reglament urbanístic i l'article 82 de la LGOTU. Però l'article 124 de la LGOTU disposa que els programes estan vinculats a les ordinacions de rehabilitació, reforma, protecció o sanejament que bàsicament es dirigeixen al sòl urbà consolidat (i que és, doncs, el que necessita aquestes operacions). A més, l'article 80.2 de la LGOTU diu que, en relació amb la trama urbana existent, la planificació ha de preveure i definir, amb total precisió, l'abast i les condicions de les rehabilitacions eventuais. D'altra banda, segons l'article 41.2.d) del Reglament urbanístic, el POUP ha de determinar les àrees subjectes a rehabilitació dins de les unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat, que es portaran a terme mitjançant Pla parcial o mitjançant polígons d'actuació si cal completar la urbanització existent. De la lectura dels dos primers punts de l'article 41 del Reglament urbanístic, sembla que es desprengui que els polígons d'actuació queden reservats per al sòl urbà no consolidat. Però de la lectura del punt 2 h), segon paràgraf, se'n deriva que el recurs als polígons d'actuació per completar les obres d'urbanització en sòl urbà consolidat també és possible. Així doncs, tant en sòl urbà consolidat com en sòl urbà no consolidat, es poden completar les obres d'urbanització d'acord amb polígons d'actuació que delimiti el Comú (ja sigui al POUP, ja sigui un cop aprovat el POUP).

²⁷⁷ Vegeu la secció 1 del capítol sisè d'aquest títol.

Secció 8. Revisió i documentació del POUP

A. Previsió de revisió del POUP

2.4.8.1. L'article 71.i) de la LGOTU estableix que el POUP ha d'indicar les circumstàncies en què la revisió és procedent:

“[...] en funció dels paràmetres de població, l'índex de creixement demogràfic, la previsió de l'increment de l'activitat econòmica, l'aigua i la resta de recursos naturals, les infraestructures existents i planificades, els equipaments existents i planificats, els requeriments de mobilitat, el paisatge, la imatge de la parròquia i altres factors que hi incideixin”.

2.4.8.2. Es tracta, en tot cas, d'una referència purament retòrica, o constitutiva d'un mer desideràtum, atès que l'article 103 següent determina quins són els terminis que han de transcórrer per revisar el POUP, i disposa que, transcorreguts aquests terminis, correspon als equips de govern dels comuns democràticament escollits en cada moment la decisió sobre la conveniència o no de revisar el POUP.

B. Documents del POUP

2.4.8.3. Tots aquests continguts s'han de plasmar en els documents que detalla l'article 53 del Reglament urbanístic, que de manera resumida són:

a) La memòria, en la qual s'especifiquen els objectius i les característiques del model territorial adoptat, acompanyada dels estudis demogràfic, econòmic, social, cultural i mediambientals en què

es fonamenten els continguts i les previsions.

Encara que no es digui explícitament, cal afegir-hi els estudis mediambientals amb vista a determinar les millors zones per ubicar i desenvolupar, almenys de forma prioritària, les noves urbanitzacions i edificacions. Per exemple, l'estudi d'assolament, o altres que puguin determinar les reserves de sòl per a espais lliures, com ara l'estudi de paisatge i l'estudi hidrològic.

Els professionals de l'urbanisme parlen també dels anomenats *plànols de diagnosi integrada*, que són els que tenen en compte la superposició de tots els altres plànols, a l'efecte d'establir quins són els terrenys idonis per desenvolupar el creixement urbanístic, i també els que no ho són.²⁷⁸

b) Plànols d'informació: topogràfic, de les preexistències (vials, edificis, xarxes de serveis, equipaments, zones verdes en espais privats), i d'estructura de la propietat.²⁷⁹

c) Plànols de classificació del sòl i de delimitació de les unitats d'actuació (a escala 1:5000).

d) Plànols d'estructura general del territori amb indicació d'infraestructures i sistemes generals (a escala 1:10000).

e) Plànols de qualificació o zonals (sòl urbà, a escala 1:2000; sòl urbanitzable, a escala 1:5000, i de les divisions en el sòl no urbanitzable, a escala 1:10000).

f) Estudi justificatiu de l'edificabilitat global.

g) Normes urbanístiques.

h) Catàleg comunal dels edificis, espais i elements d'interès històric, monumental, cultural, natural i ambiental, i els itineraris d'interès de

²⁷⁸ Vegeu, per exemple, HIGUERAS, E. *Urbanismo bioclimático*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 2006.

²⁷⁹ Els primers POUP s'han elaborat sense un cadastre fiable. Les revisions, en molts casos, es podran fer sobre dades cadastrals contrastades i amb coneixement de l'estructura de la propietat, atès que diversos comuns han reprès els treballs de posada al dia de les dades cadastrals. Vegeu el darrer capítol del títol tercer sobre el cadastre i la seva Llei.

la parròquia subjectes a protecció, amb especificació de les mesures destinades a impedir que a l'entorn dels edificis, espais o elements catalogats s'hi facin edificis que els puguin lesionar o en perjudiquin la integració a la trama urbana.

Secció 9. Plans parcials i especials

2.4.9.1. Les unitats d'actuació classificades com a sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable necessiten el planejament derivat per ser urbanitzades i edificades. El planejament derivat és l'instrument que ordena una unitat d'actuació classificada així fins al detall a què no arriba el POUP.

2.4.9.2. El planejament derivat, doncs, és el que estableix de forma precisa els traçats dels sistemes de comunicació que el POUP, tal vegada, únicament havia previst de forma molt genèrica (per exemple, preveient uns vials, però no tots els que són necessaris per desenvolupar l'àrea; o per exemple, fixant mitjançant una indicació percentual els vials i els terrenys que s'han de destinar a la xarxa viària en el si de la unitat d'actuació). Igualment, el planejament derivat delimita l'emplaçament dels terrenys de cessió obligatòria i gratuïta que el POUP no hagi determinat, o simplement hagi previst de forma genèrica (per exemple, preveient que un 50% dels terrenys de cessió s'han de destinar a equipaments, i un 50%, a parcs i jardins). Finalment, també correspon al planejament derivat la determinació de les canalitzacions i la situació d'implantació de les edificacions privades. El planejament derivat es promou mitjançant la redacció i l'aprovació de plans parcials o de plans especials.

2.4.9.3. El Pla parcial és l'actuació de planejament derivat que promouen els propietaris –que representin com a mínim el 75% de la

superfície de l'àmbit– de la unitat d'actuació i presenten al Comú, perquè sigui aprovat si és conforme i compatible amb els continguts i les previsions del POUP. Alhora, el Pla parcial ha de complir escrupolosament els requisits d'equitat en la distribució de les càrregues i els beneficis derivats de la reparcel·lació.

2.4.9.4. El Pla especial és l'actuació de planejament derivat que promou i aprova el mateix Comú. Ha de ser sempre subsidiari d'un Pla parcial i es realitza en defecte d'aquest. Sempre obeeix a una necessitat d'interès públic, que és la que justifica que el Comú assumeixi les despeses de redacció i del desenvolupament d'una àrea o unitat d'actuació que ha de donar lloc a unes plusvàlues per als propietaris, per obra de la transformació d'un sòl urbanitzable o d'un sòl urbà no consolidat en sòl urbà consolidat apte per ser edificat.

2.4.9.5. D'altra banda, a l'article 66 del Reglament urbanístic es precisa que els plans especials també tenen per objecte desenvolupar el POUP “en les àrees de sòl urbà consolidat subjectes a operacions de renovació urbana delimitades en el sòl urbà consolidat” i “posar-lo en execució mitjançant l'ordenació detallada del seu àmbit [...]”. L'article 83.d) del mateix Reglament es pronuncia en el mateix sentit, però no es limita ja al sòl urbà consolidat, sinó que estén l'àmbit d'aplicació als “sectors de renovació urbana” delimitats al POUP.

Per tant, el Pla especial també es pot portar terme en sòl urbà consolidat, a més d'incidir en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable.

2.4.9.6. Els plans parcials i especials són objecte del capítol cinquè següent d'aquest títol, on s'analitzen més qüestions, mecanismes i detalls del planejament derivat.

Secció 10. Ordinacions reguladores de la normativa subsidiària i de la rehabilitació. Ordinacions dels programes de reforma interior i de protecció i sanejament

A. Introducció

2.4.10.1. Amb aquest títol l'article 67 c) de la LGOTU enuncia un tercer i darrer instrument d'ordenació, després dels POUP i dels plans parcials i especials.

Però, en realitat, les *ordinacions reguladores de la normativa subsidiària* no són un instrument a part del POUP, sinó que en formen part. En aquest sentit s'ha pronunciat la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 26 de gener del 2010, quan assegura que aquestes ordinacions no es poden considerar un cos autònom del POUP.²⁸⁰

Per part seva, les ordinacions de rehabilitació, de reforma, de protecció i de sanejament sí que poden ser un instrument que es pot tramitar a part o amb independència del POUP, tot i que s'hi vinculen i hi queden limitades.

B. Normes urbanístiques del POUP i ordinacions reguladores de la normativa subsidiària

2.4.10.2. Tant l'article 67 com el 86 de la LGOTU es refereixen a les *ordinacions reguladores de la normativa subsidiària*.

Normativa subsidiària és una designació que s'incorpora a la legislació per inspiració de l'ordenament jurídic espanyol. En aquell ordenament, té el sentit de dotar l'Administració d'una normativa

²⁸⁰ STSJA 07-2010, del 26 de gener del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

alternativa per al cas que no s'aprovi el planejament general, a fi que continuïn existint unes normes vigents, en defecte de planificació –d'aquí ve el terme subsidiària–, que regulin per defecte les maneres d'urbanitzar i de construir en el territori.

Aquest no és en absolut ni el criteri ni el sentit que tenen les *ordinacions reguladores de la normativa subsidiària* a Andorra amb la nostra Llei.

2.4.10.3. L'article 86 de la LGOTU prescriu que les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària aplicables a cada unitat d'actuació han de definir, amb el grau de precisió necessari perquè es puguin executar, tots els paràmetres següents:

- a) L'ocupació del sòl.
- b) Els percentatges de terreny de cessió obligatòria.
- c) La superfície mínima de les parcel·les.
- d) Els coeficients d'edificabilitat, les alçades i els volums màxims dels edificis, voladissos, cobertes i tractaments de façanes.

Així doncs, segons aquest precepte legal, les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària complementen el POUP des de la vessant normativa i pel que fa a la definició de l'ordenació de cada unitat d'actuació.

2.4.10.4. Tanmateix, els articles 48.1 i 53.d) del Reglament urbanístic desdoblen la previsió legal.

En efecte, el Reglament urbanístic fa referència per una part a les *normes urbanístiques* que s'incorporen al POUP com l'element normatiu del mateix POUP, a part dels plànols, els estudis, i altres elements, i a les *ordinacions de la normativa subsidiària* com les que s'aproven específicament per a cada unitat d'actuació.

2.4.10.5. També hi ha sentències de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que segueixen aquesta lògica del Reglament urbanístic i es refereixen a les *normes urbanístiques* del POUP.²⁸¹

2.4.10.6. El que succeeix, en realitat, és que el Reglament complementa i aclareix la Llei. Una lectura de la Llei podria portar a la conclusió que el POUP es complementa amb unes ordinacions de normativa subsidiària per a cada unitat d'actuació, i fins i tot que aquestes ordinacions podrien ser un instrument d'ordenació diferenciat del POUP.²⁸² Però el Reglament urbanístic i la jurisprudència esmentada aclareixen la qüestió: el POUP ha de contenir una part normativa, que dóna un contingut normatiu indispensable als estudis, els plànols i els catàlegs que en formen part. I aquesta part normativa està composta, d'una banda, per unes normes de caràcter general per a tot el POUP, que són les normes urbanístiques, i d'altra banda, per unes normes específiques per a cada unitat d'actuació, que són les *ordinacions reguladores de la normativa subsidiària*.

2.4.10.7. En tot cas, d'acord amb l'article 53.d) del Reglament urbanístic, les normes urbanístiques del POUP i les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària:

a) Han de diferenciar el règim aplicable a cada classe de sòl.

²⁸¹ STSJA 58-2008, del 21 de juliol del 2008; STSJA 82-2008, del 24 de novembre del 2008; STSJA 28-2009, del 26 de març del 2009; STSJA 65-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>. Totes aquestes decisions es refereixen a *normes urbanístiques*.

Cal dir, però, que la Sala Administrativa no s'allibera d'una certa confusió i contradicció, ja que en la STSJA 10-2010, del 3 de març del 2010, s'afirma que és en la normativa subsidiària on "s'han de definir els paràmetres necessaris per al desenvolupament urbanístic del POUP". I en la STSJA 7-2010, del 26 de gener del 2010, es produeix una certa confusió entre les *normes urbanístiques del POUP* i les *ordinacions reguladores de la normativa subsidiària*.

²⁸² Tal com es desprèn del fet que a la LGOTU s'enunciïn aquestes ordinacions com un instrument d'ordenació a part del POUP.

b) En el sòl urbà consolidat, han d'establir de forma detallada els usos, les intensitats, els paràmetres constructius i les condicions estètiques i higienicosanitàries de les edificacions, les mesures de protecció dels béns del catàleg comunal i les normes de protecció ambiental.

c) En el sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable, han de regular el règim general dels usos i de l'edificació en les diverses zones previstes a cada unitat d'actuació i les característiques de les infraestructures i dels sistemes, i encara dels sistemes generals que ha de desenvolupar el planejament derivat.

d) I en relació amb el sòl no urbanitzable, han d'establir les mesures de màxima protecció per a cada categoria, i les característiques, les condicions i les mesures de protecció a què s'han d'ajustar les construccions i les actuacions excepcionals en aquest sòl.

2.4.10.8. En conclusió, *normes urbanístiques i ordinacions reguladores de la normativa subsidiària* són la part normativa que complementa els altres documents del POUP.

Per aquest motiu, a l'article 48.2 i 3 del Reglament urbanístic es disposa que les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària "es tramiten i s'aproven simultàniament" amb el POUP, i que la seva eficàcia està condicionada a l'aprovació definitiva del mateix POUP, de la mateixa manera que la seva modificació també s'hi ha de dur a terme de forma simultània i concordant, excepte si es refereix a aspectes tècnics que no incideixin en l'aprofitament urbanístic, ni en les reserves de sòl (sistemes).

C. Altres ordinacions complementàries del POUP

2.4.10.9. Tant a la LGOTU com al Reglament urbanístic hi apareix terminologia diversa per referir-se a la normativa que complemen-

ta el POUP, i que es pot aprovar simultàniament o després d'haver aprovat aquest instrument d'ordenació nuclear.²⁸³ La diversitat terminològica, i també les incoherències que hi ha entre diversos preceptes sobre l'abast d'aquestes ordinacions, dona lloc a una certa confusió.

2.4.10.10. En tot cas, si interpretem de forma conjunta i sistemàtica aquests preceptes, podem concloure que el Comú pot aprovar quatre tipus d'ordinacions complementàries al POUP, i que totes es refereixen al sòl urbà (tant consolidat com no consolidat):

- a) Les ordinacions de rehabilitació d'edificis.
- b) Les ordinacions reguladores dels programes amb finalitat de reforma interior.
- c) Les ordinacions reguladores dels programes de protecció.
- d) I les ordinacions reguladores dels programes de sanejament.

Totes aquestes ordinacions han de ser congruents amb el POUP i no han de comportar un increment de l'aprofitament urbanístic que s'hi fixa (article 68.2 del Reglament urbanístic). Amb aquesta finalitat, si s'aproven després del POUP, aquestes ordinacions han de contenir un estudi que avaluï la coherència amb el POUP (article 68.3 del Reglament urbanístic).

C.1. Ordinacions de rehabilitació d'edificis

2.4.10.11. D'acord amb l'article 87.1 de la LGOTU, les ordinacions de rehabilitació "contenen les condicions particulars a les quals queden sotmesos els projectes de reforma, refecció o manteniment d'edificis

²⁸³ Així es deriva de la lectura dels articles 68 i següents del Reglament urbanístic.

ja construïts i consolidats dins dels nuclis urbans”, i s’han de dedicar a les qüestions de volums, acabats, aspecte exterior d’edificis i a la seva adaptació necessària a la Llei d’accessibilitat.

L’article 70 del Reglament urbanístic desenvolupa aquesta disposició legal especificant-ne el contingut. Resumidament, han de tenir en compte els aspectes següents:

- a) L’adequació dels edificis a les normes generals d’habitabilitat.
- b) Les normes obligatòries per a la instal·lació dels serveis dels edificis.
- c) Les regles aplicables a l’ordenació dels volums i als acabats.
- d) Les condicions d’adaptació dels edificis existents a la Llei d’accessibilitat.
- e) L’aspecte exterior d’acord amb la tipologia existent a la zona.
- f) La delimitació de la zona subjecta a rehabilitació dels edificis.
- g) La classificació de les intervencions que cal realitzar segons el grau de complexitat.
- h) L’establiment del règim d’usos i de les obres aplicables als edificis fora d’ordenació.
- i) La diferenciació entre els projectes d’iniciativa privada i els d’iniciativa pública.

C.2. Ordinacions reguladores dels programes de reforma interior

2.4.10.12. L’article 87.2 de la LGOTU defineix les ordinacions de reforma interior com les que contenen les “condicions particulars a les quals queden sotmesos els programes de reforma del sòl urbà ja consolidat.”

Però, tot i que aquest precepte es refereixi al sòl urbà *ja consolidat*, aquestes ordinacions són l’element normatiu dels programes de reforma, o fins i tot dels polígons d’actuació que tinguin aquesta fi-

nalitat, que també es poden donar en sòl urbà no consolidat.²⁸⁴ Per tant, entenem que, malgrat que el precepte legal és tancat, fent una interpretació sistemàtica i lògica, aquests tipus d'ordinacions també han de poder intervenir en relació amb el sòl urbà no consolidat.

2.4.10.13. D'altra banda, l'article 87.2 de la LGOTU restringeix l'abast d'aquestes ordinacions a la determinació d'alineacions i rasants que no afectin l'estructura i la configuració previstes pels sistemes generals. Però l'article 71 del Reglament urbanístic fa un gir estrany i, malgrat que afirma que l'abast de l'ordenació física d'aquestes ordinacions es limita a les alineacions quan aquesta operació no afecti l'estructura i la configuració previstes pels sistemes generals, afegeix que també són objecte d'aquestes ordinacions l'execució d'espais públics i d'equipaments i les disposicions per eixugar el dèficit d'aparcaments, tal com fa l'article 72 del Reglament urbanístic. Per aquesta raó, tot i la fórmula rebuscada de redacció, sembla que aquesta previsió reglamentària va més enllà del que disposa l'article 87.2 de la LGOTU. Tot i això, no es pot afirmar que hagi de ser necessàriament *contra legem*, ja que, en aquests sentit, s'ha de veure si l'actuació concreta té base o habilitació en un altre precepte legal.

C.3. Ordinacions reguladores dels programes de protecció

2.4.10.14. Segons l'article 87.3 de la LGOTU, les ordinacions de protecció contenen les "prescripcions a les quals s'han de sotmetre els programes destinats a la protecció i l'ordenació de recintes, conjunts i llocs d'interès històric, arquitectònic, artístic, cultural, paisatgístic,

²⁸⁴ L'article 72 del Reglament urbanístic prescriu que el contingut d'aquestes ordinacions ha de regular els sistemes susceptibles de ser executats per un programa de reforma interior urbana, i definir-ne les intervencions.

vies de comunicació i, en general, la millora i la conservació dels medis urbà, rural i natural.”

D'aquesta manera, aquestes ordinacions són l'element normatiu que s'acompanya amb un programa de protecció. L'article 74 del Reglament urbanístic especifica que les ordinacions s'han d'adequar a la naturalesa dels béns que cal protegir i a la protecció que se'ls ha de dispensar.

2.4.10.15. En aquest sentit, i en relació amb les proteccions sobre béns culturals o mediambientals, es poden limitar els usos incompatibles. Per a les vies de comunicació, es poden establir les restriccions d'ús dels terrenys marginals, així com l'accés directe pels mateixos terrenys, i també la reculada de les edificacions adjacents amb vista a eixamplaments futurs. I per a la protecció del medi urbà, rural i natural han d'actuar les normes sobre manteniment i millora de les edificacions, i d'ordenació dels espais lliures, i també les normes per harmonitzar les alineacions i l'alçària dels edificis.

C.4. Ordinacions reguladores dels programes de sanejament

2.4.10.16. D'acord amb l'article 87.4 de la LGOTU (i 75 i 76 del Reglament urbanístic), “les ordinacions de sanejament contenen les prescripcions a les quals s'han de sotmetre els programes destinats a millorar les condicions de seguretat, salubritat i higiene”, que inclouen els relatius a aigua potable, recollida, tractament i depuració d'aigües residuals i pluvials, i a recollida i tractament de deixalles i escombraries.

Per tant, també aquestes ordinacions acompanyen, com a element normatiu, el programa que té la mateixa finalitat per al sòl urbà.

Secció 11. Altres instruments dels comuns: programes, polígons d'actuació i plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis col·lectius

A. Introducció

2.4.11.1. Els programes i els polígons d'actuació no són instruments d'ordenació, i per aquest motiu, no es troben enunciats a l'article 67 de la LGOTU.

2.4.11.2. Els programes es localitzen a l'article 82 de la LGOTU, que regula els *plans d'execució*. El títol de l'article deixa clar de què es tracta: no pas d'ordenar, sinó d'executar determinades actuacions urbanístiques.

2.4.11.3. Aquest article vincula, *a contrario*, els programes amb les unitats d'actuació que no són de gestió directa, és a dir, que no són classificades com a sòl urbà consolidat.

Aquesta relació és un contrasentit, ja que l'article 124 de la LGOTU estableix que els programes estan vinculats a les ordinacions de rehabilitació, reforma, protecció o sanejament, intervencions que bàsicament afecten el sòl urbà consolidat. Aquest tipus de sòl és el que necessita principalment aquestes operacions, ja que el sòl urbà no consolidat pot complir la mateixa finalitat mitjançant l'execució del planejament derivat. Igualment, l'article 80.2 de la LGOTU estableix que, en relació amb la trama urbana existent, la planificació ha de preveure i definir, amb total precisió, l'abast i les condicions de les rehabilitacions eventuais.²⁸⁵

²⁸⁵ En el mateix sentit, l'article 87.2 de la LGOTU vincula els programes a la destinació al sòl urbà consolidat.

2.4.11.4. I per això, el Reglament urbanístic, a l'article 41.1, disposa que el POUP ha d'assenyalar, en relació amb el sòl urbà consolidat, les actuacions de rehabilitació o de renovació que consideri necessàries i els programes públics de reforma, de protecció o de sanejament que s'hi hagin de portar a terme. Però, alhora, l'article 41.2.d) del Reglament urbanístic permet que els programes públics es puguin portar a terme també dins del sòl urbà no consolidat.

Ens trobem davant d'una omisió de la Llei en aquest aspecte, la qual és solucionada de forma lògica al Reglament urbanístic: els programes es donen sempre en sòl urbà, tant en sòl urbà consolidat com en sòl urbà no consolidat.

2.4.11.5. Pel que fa als polígons d'actuació, el cert és que no estan establerts explícitament a la LGOTU i que es regulen al Reglament urbanístic. L'habilitació legal d'aquesta regulació reglamentària es pot derivar de l'article 80.2 de la LGOTU, abans citat.

2.4.11.6. Segons l'article 41.2.d) del Reglament urbanístic, les àrees subjectes a rehabilitació dins de les unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat es poden determinar mitjançant polígons d'actuació, si cal completar la urbanització existent. I segons l'article 41.2.h) del mateix Reglament, es poden delimitar polígons d'actuació en sòl urbà consolidat per a les obres d'urbanització pendents d'executar, a fi de cobrir els dèficits de les xarxes de serveis. En conseqüència, els polígons d'actuació s'han de poder dur a terme, igual que els programes, dins del sòl urbà consolidat i dins del sòl urbà no consolidat.

2.4.11.7. Els plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis col·lectius han estat validats per la sentència de la Sala Administra-

tiva del Tribunal Superior de Justícia del 26 de gener del 2010,²⁸⁶ sobre el fonament de l'article 115.2 de la LGOTU i de l'article 65.3 del Reglament urbanístic. L'abast, la tramitació i els efectes d'aquests plans especials no han estat especificats al nostre ordenament, com es veurà en la secció 7 del capítol cinquè d'aquest títol.

B. Programes de rehabilitació d'edificis, de reforma, de protecció i de sanejament

2.4.11.8. Aquests programes s'aproven conjuntament amb les ordinations que tenen la mateixa finalitat (article 124 de la LGOTU i el 77 del Reglament urbanístic). Els programes són instruments d'iniciativa pública que “elaboren, aproven i executen els comuns”, ja sigui perquè estan previstos al POUP, ja sigui per una decisió posterior, i tenen per objecte –en un àmbit específic i per a un període de temps concret– determinades actuacions de rehabilitació, de reforma, de protecció o de sanejament.

2.4.11.9. La documentació que els integra (article 78 del Reglament urbanístic) és: la memòria justificativa, els plànols informatius, els plànols que delimiten l'àrea, els plànols d'ordenació d'alineacions i rasants, els plànols de les finques beneficiades, el projecte de les obres que cal executar, el pressupost i la programació temporal, i també –molt important– l'estudi de repercussió del cost de les obres entre els beneficiaris del programa.

2.4.11.10. El procediment establert a l'article 79 del Reglament urbanístic comporta una aprovació prèvia inicial, una exposició pú-

²⁸⁶ STSJA 07-2010, del 26 de gener del 2010. Web Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

blica de 30 dies de durada, l'informe tècnic dels serveis del Comú sobre les al·legacions, i l'aprovació definitiva necessària decidida per l'autoritat comunal.

Convé insistir que l'executor d'aquests programes és el Comú actuant.

2.4.11.11. Cal dir, no obstant això, que l'article 128 de la LGOTU atorga potestat al Comú perquè, si concorren motius de seguretat i d'higiene, pugui instar els propietaris d'edificis a dur a terme –i a assumir-ne les despeses– els treballs de conservació i neteja de façanes, de patis o d'espais que siguin visibles des de la via pública, sense necessitat d'aprovar ni d'executar cap programa.

C. Polígons d'actuació

2.4.11.12. El polígon d'actuació és similar al *programa*. Bàsicament està regulat als articles 87 i 104 del Reglament urbanístic. En principi, els polígons es reserven per a les unitats d'actuació de sòl urbà consolidat de gestió directa on hi ha àrees en què els terrenys no tenen els serveis urbanístics requerits per gaudir de la condició de solar, o bé que tenen un dèficit d'aquests serveis. Però, com s'ha vist, l'article 41.2.d) del Reglament urbanístic disposa que també es poden delimitar polígons d'actuació en les unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat, amb la mateixa finalitat. El polígon es pot aprovar amb el POUP o posteriorment, seguint el mateix procediment existent per als programes.

2.4.11.13. Al marge de la finalitat distinta que tenen, la diferència amb els programes s'observa en el fet que en el polígon d'actuació s'ha de constituir l'associació de promoció urbanística, per a la qual cosa, dins dels sis mesos següents a la delimitació del polígon, el

Comú ha de requerir els propietaris perquè, en el termini establert en l'acord de delimitació del polígon, es constitueixin en associació de promoció urbanística un total d'ells que representi almenys el 75% de la superfície de l'àmbit.

2.4.11.14. Les obres previstes en polígons han de ser promogudes i pagades per aquesta associació, d'acord amb un projecte de reparcel·lació que s'ha d'haver convingut i que ha d'estar aprovat pel Comú. Amb l'aprovació del programa, les parcel·les incloses en el polígon queden gravades amb caràcter real –i preferent a qualsevol altra càrrega, llevat de la tributària del Govern– al saldo de la liquidació.

2.4.11.15. Tanmateix, si els propietaris no constitueixen l'associació de promoció urbanística, o no elaboren el projecte de reparcel·lació econòmica dins dels terminis establerts pel Comú, aquest darrer ha de realitzar subsidiàriament les operacions de reparcel·lació econòmica i els treballs d'urbanització, i girar les quotes als beneficiaris.

2.4.11.16. Amb tot, podríem concloure que el polígon és un instrument per complementar la urbanització en sòl urbà, consolidat o no, que participa d'elements del programa (per ser aprovat), però que se'n diferencia pel fet que el polígon no es desenvolupa de forma integral per iniciativa pública, com ho fa el programa, sinó que deixa un marge a la iniciativa privada.

2.4.11.17. En aquest sentit, el polígon d'actuació participa igualment d'alguns elements del Pla parcial, com ara la constitució d'una associació de promoció urbanística o el projecte de reparcel·lació a càrrec dels propietaris, i subsidiàriament, també, del Pla especial, com ara la reparcel·lació econòmica realitzada pel mateix Comú,

les obres a càrrec d'aquest darrer, i la recuperació dels costos girant quotes als propietaris beneficiats.

2.4.11.18. Paral·lelament, de l'article 89 del Reglament urbanístic *a contrario* s'infereix que els terrenys que estiguin inclosos en un polígon d'actuació no poden ser edificats directament. I l'article 101.b) següent del mateix Reglament incideix en el mateix sentit, ja que se'n desprèn que els terrenys que estan inclosos en un polígon d'actuació no tenen la condició de solar.

2.4.11.19. L'article 106 del Reglament urbanístic estableix un subtipus de polígon d'actuació destinat a les unitats d'actuació de sòl urbà consolidat de gestió directa, per al cas de parcel·les que no compleixen les dimensions o les característiques mínimes. En aquest supòsit, el polígon comprèn les finques veïnes, amb la finalitat de regularitzar-ne la configuració física i d'adaptar-les a les exigències del planejament, i amb l'obligació del propietari de la finca veïna de cedir la part de la finca necessària perquè la que no arriba a la parcel·la mínima pugui adquirir aquesta dimensió.

En aquest cas, el cessionari de la parcel·la (qui rep la part que li manca per adquirir la superfície mínima de la parcel·la) ha de compensar econòmicament el cedent.

L'aprovació d'aquest polígon d'actuació específic té alguna particularitat respecte dels altres polígons d'actuació (article 106.2 del Reglament urbanístic).

D. Plans especials d'infraestructures, equipaments i serveis col·lectius

2.4.11.20. En el Pla especial *típic*, el Comú pren la iniciativa del planejament derivat justificant aquesta iniciativa en l'obtenció de ter-

renys per fer-hi una infraestructura o un equipament. Ara bé, en aquest Pla especial típic el Comú no s'allibera de l'obligació d'ordenar tota la zona, i no només pel que fa als terrenys de cessió per a les infraestructures o equipaments que vol desenvolupar, sinó també pel que fa a les parcel·les privades.

2.4.11.21. A part d'aquest Pla especial típic, la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 26 de gener del 2010²⁸⁷ va considerar la possibilitat de l'existència d'un altre tipus de Pla especial.

En el judici que resolía aquella sentència, la Comissió Tècnica d'Urbanisme,²⁸⁸ en dirimir prèviament sobre un recurs contra el POUP d'Andorra la Vella, va considerar que la inclusió en aquell POUP de la previsió de plans especials d'equipaments era contrari a la Llei.

Però, en canvi, la sentència esmentada de la Sala Administrativa va considerar que aquest Pla especial tenia habilitació legal.

En concret la sentència troba l'habilitació legal en l'article 115.2 de la LGOTU:

“Els plans especials tenen per objecte el desenvolupament del sistema general de comunicacions d'espais lliures, d'equipaments, proteccions, serveis i subministraments col·lectius”.

I també troba base reglamentària en l'article 65.3 del Reglament urbanístic:

“En tot cas, la formulació del Pla especial és procedent quan tingui per objecte el desenvolupament del sistema general de co-

²⁸⁷ STSJA 07-2010, del 26 de gener del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁸⁸ Vegeu la secció 5 capítol sisè d'aquest títol dedicat a la Comissió Tècnica d'Urbanisme.

municacions, d'espais lliures, d'equipaments, de proteccions de serveis i de subministraments col·lectius”.

2.4.11.22. D'altra banda, l'article 66 del Reglament urbanístic estableix que els plans especials tenen per objecte desenvolupar el POUP “en les àrees de sòl urbà consolidat subjectes a operacions de renovació urbana delimitades en el sòl urbà consolidat” i “posar-lo en execució mitjançant l'ordenació detallada del seu àmbit [...]”. L'article 83.d) del mateix Reglament es pronuncia en el mateix sentit, però no es limita ja al sòl urbà consolidat, sinó que també es refereix als *sectors de renovació urbana* delimitats al POUP.

2.4.11.23. No obstant això, cal fer notar que ni a la Llei ni al Reglament no es troben les disposicions que concretin o explicitin clarament quin abast i quins efectes diferenciadors tenen davant dels que es porten a terme en ocasió del planejament derivat d'una unitat d'actuació. Aquesta circumstància, en defecte de jurisprudència que ho aclareixi, ens aboca a aventurar almenys tres hipòtesis.

2.4.11.24. La primera seria que no es diferenciessin gens dels plans especials que ordenen la unitat d'actuació, excepte, únicament, pel que fa a la motivació i a la possibilitat afegida que es poden portar a terme en sòl urbà consolidat.

2.4.11.25. La segona hipòtesi seria que, tenint una motivació i una finalitat diferents dels del Pla especial típic–únicament delimitar una reserva de sòl per a un sistema i executar-ne l'obtenció i realitzar l'obra–, el seu abast fos el que preveu l'article 82.2. del Reglament urbanístic:

“L’activitat d’execució comporta, segons els casos, totes o algunes de les operacions següents:

- a) La cessió gratuïta als comuns dels terrenys destinats a vialitat, equipaments col·lectius, habitatges de protecció pública i serveis públics.
- b) La regularització de les finques per adequar-les a la nova configuració establerta pel planejament.
- c) La distribució equitativa dels aprofitaments i de les càrregues derivats del planejament entre els propietaris afectats.
- d) L’execució de les infraestructures, dels sistemes urbanístics i de les obres d’urbanització i d’implantació dels serveis públics necessàries per dotar les finques dels serveis urbanístics requerits perquè assoleixin la condició de solars.”

Per arrodonir la confusió en aquesta matèria, l’article 85.1 del Reglament urbanístic diu:

“L’execució de les obres d’urbanització, les infraestructures i els sistemes urbanístics està subjecta als requisits següents:

- a) L’aprovació del planejament precís en cada cas, conforme el que disposa l’article 85 [sic] d’aquest Reglament.”

La remissió que fa l’article 85 al mateix article 85 és un error manifest. En tot cas, no aporta llum sobre el tema.

A Catalunya els plans especials d’infraestructures estan regulats, però, com adverteix Juli Esteban,²⁸⁹ “[...] no han estat un instrument de gran utilització, i no s’ha arribat a consolidar una metodologia de la seva elaboració i contingut.” Potser per aquest motiu el redactor del Reglament urbanístic tampoc va trobar una metodolo-

²⁸⁹ Cf. ESTEBAN i NOGUERA, J. *Op. cit.*, pàg. 272.

gia adequada per a la redacció i el contingut de la norma.

En tot cas, d'acord amb Esteban:²⁹⁰

“els plans especials d'infraestructures tenen una comesa important a fer, que és assegurar la correcta inserció urbana o territorial de la infraestructura, establint determinacions d'ordenació de la seva forma física amb relació a teixits urbans o les àrees rurals. En aquest sentit, el pla especial tindria molts components dels estudis d'impacte, però aniria més enllà en els aspectes de configuració formal”.

I pel que fa als plans especials d'equipaments, afirma el següent:²⁹¹

“La utilització de plans especials d'equipament és obligada quan el planejament –general, parcial o de reforma interior– adscriu peces de sòl a l'ús genèric d'equipament. Aquestes peces constitueixen reserves de sòl que cal destinar a equipaments concrets. És força clar el sentit que té utilitzar l'instrument del pla especial per a regular la distribució d'un determinat tipus d'equipament en una àrea.”

2.4.11.26. Aquesta explicació de Juli Esteban ens porta a aventurar una tercera hipòtesi: davant de la manca de claredat de la nostra normativa, i en defecte de jurisprudència que hi posi més llum, caldria considerar aquests plans especials com els instruments d'ordenació que desenvolupen els POUP, concretant en el territori la xarxa viària que s'ha de completar (el traçat precís de la xarxa viària), o els equipaments exactes que s'hauran de construir en les reserves de sòl realitzades genèricament al POUP.

²⁹⁰ *Ibid.*, pàg. 273

²⁹¹ *Ibid.*, pàg. 275.

Certament, si del que es tracta és d'executar, la seguretat jurídica ens portaria a utilitzar altres instruments (programes, polígons d'actuació o plans especials a l'ús).

Secció 12. Convenis urbanístics

2.4.12.1. Es tracta dels acords urbanístics formalitzats entre l'Administració i els propietaris de terrenys. No són uns instruments exclusivament comunals, però és cert que els comuns n'han fet ús ja tradicionalment, i en poden seguir fent ús, amb l'objectiu de facilitar la gestió del planejament o la seva execució.

2.4.12.2. La Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia ha estatutit que els convenis urbanístics són de caràcter administratiu si l'Administració hi actua exercint la potestat pública,²⁹² i són de caràcter civil quan l'Administració hi actua sense fer-ho amb facultat d'*imperium*.²⁹³ Concretament, la Sala Civil considera que el conveni és urbanístic, i per tant, administratiu, si conté diversos pactes d'ordenació del territori i una de les parts contractuals és una Administració pública.²⁹⁴

2.4.12.3. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 26 de març del 2009²⁹⁵ no considera conveni urbanístic un document signat entre el Comú d'Encamp i un particular per a l'establiment d'una servitud, tot i que una de les obligacions del

²⁹² Sentència de la Sala Civil STSJC 0158-09, del 26 de novembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁹³ STSJC del 10 de gener del 2005. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁹⁴ STSJC del 13 de maig del 2005. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁹⁵ STSJA 28-2009, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Comú fos requalificar el terreny d'aquell particular, i atès que aquest no era l'element principal del conveni. La mateixa sentència considera que el Comú ha de sacrificar el respecte del conveni urbanístic particular en favor del planejament general quan la coherència urbanística ho exigeix. Ara bé, en aquest cas, potser cal compensar econòmicament el propietari.

2.4.12.4. La sentència de la mateixa Sala Administrativa de 2 del març del 2009²⁹⁶ conclou que contra un conveni sotmès a informació pública però encara no aprovat pel Comú no s'hi pot formular recurs en contra, ja que es tracta d'un acte preparatori.

2.4.12.5. Una altra sentència de la mateixa Sala de 19 de juny del 2013²⁹⁷ encara va més lluny quan adverteix que el conveni signat pel Comú no pot ser objecte de recurs, perquè és un acte preparatori del planejament, i que en tot cas, es pot interposar recurs contra l'acte d'aprovació (en aquell cas de modificació) del planejament.

Tot plegat fa evident la validesa que el Tribunal Superior de Justícia ha atorgat als convenis urbanístics. I també deixa clar el rol que tenen: actes preparatoris dels actes administratius i d'ordenació o execució urbanística.

2.4.12.6. En aquest mateix sentit, és il·lustratiu el tercer paràgraf de l'article 4.7 del Reglament urbanístic:

“Els convenis urbanístics han d'integrar la documentació del planejament o de l'instrument de gestió al qual es refereixin,

²⁹⁶ STSJA 16-2009, del 2 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

²⁹⁷ STSJA 60-2013, del 19 de juny del 2013. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

s'han de sotmetre a informació pública i poden ser objecte de consulta una volta que hagin estat aprovats”.

Secció 13. Aprovació, revisió i modificació del POUP

A. Aprovació del POUP. Introducció

2.4.13.1. Com s'ha dit, la competència d'aprovació del POUP correspon a l'Administració comunal. El títol V de la LGOTU prefigura l'aprovació del POUP com un acte complex amb les fases següents:

1. Inici de la redacció
2. Informació pública
3. Aprovació provisional
4. Aprovació prèvia del Govern
5. Aprovació definitiva

Els actes dels punts 1 a 4 es consideren preparatoris, perquè acaben amb l'acte definitiu que es concreta en l'aprovació definitiva el POUP. No obstant això, tots els actes preparatoris tenen els seus efectes, que veiem seguidament.

B. Inici de la redacció

2.4.13.2. El Comú inicia la redacció del POUP amb els estudis preliminars i la recollida d'informació a què ens hem referit a la secció 2 d'aquest capítol, que és la documentació que ha de formar part de la memòria del POUP en elaboració, amb la finalitat de justificar o motivar el model urbanístic adoptat, així com tota la resta de continguts del Pla general d'una parròquia.

2.4.13.3. A l'inici de la redacció, d'acord amb l'article 90 de la LGO-TU, el Comú pot acordar la suspensió de llicències de parcel·lació de terrenys i de noves urbanitzacions, llevat dels vials d'iniciativa pública. Aquesta suspensió ha d'estar justificada pels estudis preliminars, les previsions i els objectius fixats, la qual cosa s'ha de reflectir en l'acord de suspensió de les llicències. La mesura té el fonament en el fet que les llicències de parcel·lació o les obres d'urbanització que es poden acordar en el moment de la redacció del Pla general, si no regeix la suspensió, podrien fer inviable el model urbanístic que ha escollit el Comú.

2.4.13.4. Segons el mateix precepte la suspensió no pot afectar les edificacions d'equipaments públics ni els edificis privats, que es poden continuar construint en un terreny que tingui les condicions per ser classificat com a urbà consolidat.

2.4.13.5. La finalitat sembla clara: no s'han d'aturar els equipaments públics, perquè en cap cas poden ser considerats contraris a les previsions del Comú, i tampoc es poden suspendre les construccions d'edificis privats, que, donat el caràcter reglat del sòl urbà consolidat, no poden ser contràries a les previsions del POUP.

2.4.13.6. Als primers POUP aprovats (en què la classificació del sòl era *ex novo*), en l'etapa dels estudis previs que es va dur a terme durant la tramitació dels Plans, encara no s'havia fet una anàlisi de cada terreny en relació amb el compliment dels requisits per ser considerat sòl urbà consolidat.

En aquestes circumstàncies, va tenir lloc una disparitat de criteris entre parròquies a l'hora de determinar si els projectes presentats complien o no complien el requisit d'afectar sòl urbà consolidat.

2.4.13.7. Tanmateix, la sentència del 24 de novembre del 2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia²⁹⁸ considera que la càrrega de la prova que el terreny compleix el requisit de ser sòl urbà consolidat, a l'efecte de no estar afectat per la suspensió de llicències, correspon al propietari; i d'acord amb la mateixa sentència, cal presumir la bondat de la decisió del Comú de no considerar el sòl de la classe reclamada pel propietari demandant.

2.4.13.8. D'altra banda, el fet que l'article 90 de la LGOTU tracti com una excepció les llicències per construcció en sòl urbà consolidat, *a contrario* hauria de comportar la consideració que les llicències de construcció que no es donen en aquest sòl estan suspeses. Però aquesta no ha de ser necessàriament la interpretació, ja que l'article es limita a establir que les llicències que tracten de sòl urbà consolidat "en cap cas queden afectades". Per aquesta raó, és possible una interpretació a simili, de la qual es pot derivar que les llicències en els altres tipus de sòl poden quedar afectades o no a la decisió del Comú, segons si les previsions del futur POUP poden quedar afectades per l'atorgament de la llicència de construcció.

2.4.13.9. A aquesta consideració cal afegir també que aquesta futura afectació per la llicència atorgada en un altre tipus de sòl que no sigui l'urbà consolidat, durant la suspensió de llicències, pot quedar molt indefinida en els estudis previs.

2.4.13.10. L'article 93.3 de la LGOTU estableix també que el Comú ha de donar la llicència si el projecte de construcció ha estat presentat abans de l'acord de suspensió, i si el seu emplaçament no afec-

²⁹⁸ STSJA 79-2008, del 24 de novembre del 2008.

ta infraestructures de la trama viària prevista. D'una part, sembla una regulació insuficient, i de l'altra, excessiva. Sembla insuficient, perquè les llicències poden afectar no només la trama viària, sinó també l'emplaçament d'equipaments o l'entorn de protecció d'edificis susceptibles de protecció, per exemple. I sembla excessiu, perquè en el moment dels estudis previs encara no s'ha establert quina serà la trama viària definitiva. En definitiva, és una redacció de compromisos polítics, que, per tant, ha de ser interpretada.

En tot cas, la suspensió de llicències que es pot produir amb els estudis previs del POUP quan s'inicia la redacció no pot tenir una durada superior a un any.

C. Posada a informació pública

2.4.13.11. Una vegada que el Comú ha dut a terme els estudis previs i quan ja disposa de tota la informació necessària, aleshores redacta el projecte de POUP i la seva normativa urbanística; seguidament, el posa a informació pública durant un termini de 60 dies, amb la finalitat que qualsevol persona interessada pugui consultar-ne la documentació i presentar-hi al·legacions (articles 95 a 97 de la LGOTU). Quan s'exhaureix aquest termini el Comú analitza les al·legacions i, si ho creu procedent d'acord amb l'interès general, efectua les modificacions del POUP recollides que hagi considerat oportunes.

2.4.13.12. Si les modificacions del POUP publicat són substancials, sobre un nou període d'informació pública. Ara bé, la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 13 de juliol

del 2012²⁹⁹ va fer notar que no tota modificació podia ser considerada substancial, i va especificar quins casos mereixien aquesta consideració:

“[les modificacions substancials] posen en qüestió l'estructura general o el model d'ordenació del territori” [és a dir] “quan el projecte inicial és alterat en els seus mateixos fonaments, de tal manera que es pot considerar que es tracta d'un nou projecte que, naturalment, s'ha de sotmetre a l'examen dels administrats”.

D. Aprovació provisional

2.4.13.13. Si les modificacions que s'introdueixen al POUP sotmès a informació pública no són substancials, o, en cas que ho siguin, quan s'ha exhaurit el nou període d'informació pública, el Comú aprova provisionalment el POUP (article 98 de la LGOTU). L'aprovació provisional del POUP comporta la suspensió de llicències:

“de parcel·lació, d'urbanitzacions noves i d'edificació d'obres de nova planta i consolidació de les ja existents, en tots aquells sectors que la planificació comporti qualsevol modificació del règim urbanístic anterior” (article 91 de la LGOTU).

Així, la suspensió de llicències concerneix totes les que afecten negativament la nova planificació. Se suposa que l'interès de la suspensió de llicències resideix en el propòsit que no s'aprovi cap actuació urbanística que sigui contrària al nou projecte de planificació.

Tanmateix, es pot inferir que, tot i que la llicència s'ajusti a la nova planificació continguda al POUP aprovat de forma provisional, i atès

²⁹⁹ STSJA 60-2012, del 13 de juliol del 2012. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

que aquest no és un acte definitiu, el POUP aprovat provisionalment tampoc pot emparar una nova llicència que no pot tenir base suficient en un simple acte preparatori, com ho és l'aprovació provisional.

2.4.13.14. L'article 91.1 de la LGOTU disposa que la suspensió de llicències té lloc des de l'aprovació provisional del POUP “per si mateixa”, i l'article 91.2 estableix que l'aprovació provisional s'ha de publicar al *Butlletí Oficial*.

2.4.13.15. Ens podríem qüestionar si la suspensió és efectiva des del moment de l'aprovació provisional del POUP en Consell de Comú, o bé des del moment de la publicació. I això perquè, d'acord amb l'article 44 del Codi de l'Administració, l'acte administratiu existeix i entra en vigor a partir del moment en què ha estat realitzada la manifestació de voluntat de l'autoritat administrativa que el dicta. Però l'article 45 del mateix Codi disposa que l'eficàcia de l'acte respecte a aquells a qui s'aplica està condicionada per l'acompliment de les mesures de publicitat destinades a fer conèixer oficialment l'acte als interessats “i a fer-lo executori”.

2.4.13.16. D'altra banda, també ens podríem preguntar si perquè es produeixi la suspensió de llicències, n'hi ha prou que es publiqui al *Butlletí Oficial* únicament l'acord, o bé si s'hi ha de publicar la totalitat dels documents del POUP. No hi ha jurisprudència que aclareixi aquestes qüestions.³⁰⁰ Però, segons la nostra opinió, el fet que l'article 91 de la LGOTU digui que la suspensió de llicències té lloc per

³⁰⁰ La sentència citada de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 28 de juny del 2006 (STSJA 37-06) considera que les normes han de ser publicades en la seva integritat o no segons qui siguin els destinataris, i que en cas que els destinataris siguin professionals (per al cas concret d'una norma comunitària) no cal la publicació íntegra. Així, el tema queda obert, i caldrà analitzar cas per cas si és necessària la publicació íntegra de la norma o no ho és.

l'acord comunal “per si mateix” comporta que no en sigui necessària la publicació perquè es produeixin els efectes suspensius.

2.4.13.17. La suspensió de llicències que impera des de l'aprovació provisional del POUP va fins a l'aprovació definitiva del Pla. Però la LGOTU ha establert un límit amb la finalitat que no s'aturi excessivament en el temps l'activitat urbanitzadora pel fet de la tramitació dels POUP: entre la suspensió de llicències que es pot acordar a l'inici dels treballs preparatoris i la suspensió de llicències que es dona per obra de l'aprovació provisional del POUP no poden transcórrer més de dos anys (article 92.3 de la LGOTU).

E. Sol·licituds de llicències anteriors a les suspensions de llicències

2.4.13.18. L'article 93 de la LGOTU regula què succeeix amb les sol·licituds de llicències que s'han presentat abans de les suspensions de llicències examinades. D'acord amb aquesta disposició, el Comú ha de publicar totes les sol·licituds referents a avantprojectes i projectes d'urbanització o construcció, plans parcials o especials i convenis que tingui registrades amb anterioritat a la data de la suspensió, i les ha de resoldre dins el termini 30 dies des de la suspensió (article 93.1 i 2 de la LGOTU).

2.4.13.19. La resolució ha de tenir en compte els criteris següents:

a) Si la suspensió és motivada per l'inici dels treballs de redacció del POUP, s'atorguen les llicències per als projectes l'emplaçament dels quals no pot afectar la trama viària prevista en la planificació, i es deneguen de forma motivada els que l'afecten negativa-

ment (article 93.3 de la LGOTU).³⁰¹

b) Si la suspensió és motivada per l'aprovació provisional del POUP, s'atorguen les llicències per als projectes que s'ajustin a la planificació continguda al POUP provisionalment aprovat, i es deneguen els projectes que hi siguin contraris (article 93.4 LGOTU).³⁰²

La denegació pel fet de la suspensió comporta una indemnització a favor dels administrats pel cost de redacció del projecte (article 94 LGOTU).

2.4.13.20. A la primera redacció de la LGOTU es va establir també una suspensió de llicències a l'entrada en vigor de la Llei, que havia de durar fins a la suspensió de llicències per obra dels actes comunals que tinguessin aquests efectes suspensius durant la tramitació del POUP. Aquesta suspensió afectava les llicències d'iniciativa privada que podien dotar d'edificabilitat terrenys que no es podien considerar sòl urbà consolidat (apartat 2 de la disposició transitòria segona). Però aquest precepte va ser modificat el 23 de maig del 2003, que va excloure de la suspensió els projectes presentats abans de la LGOTU. La jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va delimitar aquesta excepció, en el sentit que afectava només els projectes, i no els avantprojectes,³⁰³ tot precisant que si l'avantprojecte tenia un grau de detall similar al d'un projecte, caldria tractar-lo com si fos un projecte.³⁰⁴

³⁰¹ En línia amb l'article 39 del Codi de l'Administració: "Els actes administratius han d'ésser obligatòriament motivats quan produeixin un efecte desfavorable a aquells a qui s'apliquen [...]".

³⁰² *Idem ut supra*.

³⁰³ STSJA 44-2006, del 28 de juny del 2006, i STSJA 69-2007 del 17 de desembre del 2007. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁰⁴ STSJA 2-39, del 19 de setembre del 2002. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

F. Aprovació prèvia

2.4.13.21. Una cop el POUP ha estat aprovat provisionalment pel Comú, aquest l'envia al Govern amb vista a obtenir-ne l'aprovació prèvia, que consisteix en l'emissió d'un informe favorable. El Govern també pot proposar al Comú les modificacions que es justifiquin en motius de legalitat o de coordinació entre parròquies (article 99 LGOTU).

2.4.13.22. Abans d'emetre l'informe, la Comissió Tècnica d'Urbanisme ha de lliurar també el seu, que no és vinculant, amb el mateix objecte que el del Govern (article 54.2 del Reglament urbanístic).

L'aprovació pot ser tàcita, si el Govern guarda silenci durant un termini superior a 60 dies des de la tramesa per part del Comú.

G. Aprovació definitiva

2.4.13.23. Un cop obtingut l'informe favorable del Govern, el Comú aprova definitivament el POUP (article 100 LGOTU). Aquest és l'únic acte administratiu definitiu, i en conseqüència, el que ha de ser objecte de recurs en cas de desacord per part dels administrats. L'article 54.3 del Reglament urbanístic precisa que el POUP és obligatori des del moment de ser publicat al BOPA.

2.4.13.24. Amb l'aprovació dels primers POUP es va produir una certa confusió sobre si l'aprovació provisional també podia ser impugnada. La confusió prové de l'afirmació de la LGOTU que aquesta aprovació provisional és un acte *decisori* (article 101 de la LGOTU). La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha tingut l'oportunitat d'aclarir que és decisori en la mesura que decideix,

però ha deixat clar que l'únic acte definitiu i impugnable és l'acte d'aprovació definitiva.³⁰⁵

2.4.13.25. També es va produir aquesta confusió en relació amb les contestes que els comuns van realitzar a les al·legacions concretes dels administrats durant el procés d'aprovació dels primers POUP. En aquest sentit, la jurisdicció contenciosa també ha tingut oportunitat d'afirmar que les contestes a les al·legacions, com a actes dins del procés de preparació de l'acte definitiu (l'aprovació definitiva), no poden ser objecte de recurs. I no ho poden ser malgrat que en la contesta a l'al·legació s'indiqui que s'hi pot interposar recurs,³⁰⁶ i tampoc malgrat que siguin posteriors a la publicació del POUP.³⁰⁷ La contesta a les al·legacions diferent de les disposicions adoptades amb l'aprovació definitiva del POUP tampoc pressuposa que el POUP s'hagi d'ajustar a aquella contesta,³⁰⁸ si bé si el particular demana un aclariment al Comú sobre aquesta contradicció no pot ser contestat per silenci.³⁰⁹

2.4.13.26. Finalment, s'ha d'afegir que el Comú ha de dur un registre de tots els acords d'aprovació, modificació i revisió del planejament (article 5.3 del Reglament urbanístic), i que la vigència del POUP és indefinida (article 102 de la LGOTU).

³⁰⁵ STSJA 11-2009 i 12-2009, del mes de gener del 2009, i STSJA 37-2009, 38-2009, 39-2009 i 40-2009, del 20 d'abril del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁰⁶ STSJA 07-2009, del 29 de gener del 2009; STSJA 14-2009, del 2 de març del 2009; STSJA 25-2009, del 26 de març del 2009, i STSJA 34-2009 i 35-2009, del 20 d'abril del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁰⁷ STSJA 34-2008, del 5 de maig del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁰⁸ STSJA 30-2010, del 10 de maig del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁰⁹ STSJA 70-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

H. Revisió del POUP

2.4.13.27. S'entén que hi ha revisió del POUP quan se'n modifica un dels continguts essencials. El contingut essencial el configuren els sistemes generals de comunicacions, la classificació del sòl i les reserves de sòl destinades a infraestructures, equipaments i serveis públics (article 103 de la LGOTU). Tot el que no formi part d'aquests elements i sigui modificat per acord del Comú es considera que és objecte de *modificació* i no de *revisió*.

2.4.13.28. La revisió únicament es pot portar a terme al cap de sis anys de la publicació de la primera aprovació definitiva del POUP. I les noves revisions al cap d'uns altres sis anys, llevat que abans s'observi una causa d'interès públic degudament justificada i validada pel Govern. Sobre la validació del Govern en relació amb l'interès públic apreciat pel Comú a l'efecte de la revisió del POUP abans del termini previst per fer-ho, s'observa la imposició d'un control de l'Executiu sobre qüestions d'oportunitat. Aniria més lluny que l'objecte d'aquest estudi aprofundir sobre aquesta qüestió, però en tot cas apuntem que pot suscitar debat.

2.4.13.29. La revisió ha de tenir lloc pel mateix procediment previst per a l'aprovació del POUP.

2.4.13.30. En el moment de la redacció d'aquest manual, i tot i que ja han transcorregut els primers sis anys des de l'aprovació dels primers POUP, encara no s'ha produït cap revisió. Per tant, continua l'edificabilitat global de les parròquies que es determinava en els primers POUP, amb els mateixos models, sense que cap Comú hagi aprofitat les possibilitats que atorga la revisió del POUP per escollir uns mo-

dels urbanístics no constrets per la imposició de la disposició transitòria primera, apartat 2, de la primera LGOTU.

La rebaixa de l'edificabilitat global implica la rebaixa dels aprofitaments provats, la qual cosa és fàcil de dir, però no és políticament fàcil de fer.

I. Modificació del POUP

2.4.13.31. Els canvis del POUP que no comportin l'alteració dels elements essencials s'han de tramitar pel procediment de modificació. Aquest procediment es pot posar en marxa en qualsevol moment (article 105 de la LGOTU).

2.4.13.32. L'adaptació del POUP als instruments d'ordenació del Govern, que tenen prevalença sobre el POUP, es materialitza pel procediment de modificació, en aquest cas encara que afecti continguts essencials (article 105.3 de la LGOTU).

2.4.13.33. El procediment de modificació comporta una aprovació provisional, que ha de contenir la justificació; l'aprovació prèvia del Govern, amb l'informe preceptiu de la Comissió Tècnica d'Urbanisme –que en el cas de la modificació no s'especifica si és vinculant, però, per analogia amb l'informe establert per a la revisió, se suposa que no ho ha de ser–, i l'aprovació definitiva.

J. Ajustaments i rectificacions del POUP

2.4.13.34. A part de la revisió, per als elements essencials, i de la modificació, per a elements que no ho són, hi ha un procediment abreujat –amb informe previ de la Comissió Tècnica d'Urbanisme i

aprovació per part del Comú– per als ajustaments entre unitats d'actuació o alineacions de vials, o bé encara per a rectificacions d'errors materials i aritmètics, si tot plegat no suposa alteració del contingut essencial (article 105.2 de la LGOTU). En aquest sentit, l'article 54.4 del Reglament urbanístic no permet l'ajustament entre límits d'unitats d'actuació si implica que el terreny ajustat entri en un canvi de classificació o, a més, si es pot convertir en una parcel·la amb la nova classificació. Es tracta d'evitar el frau de llei consistent en una revisió encoberta per mitjà d'un ajustament de límits.

K. Noves suspensions de llicències

2.4.13.35. L'article 92.4 de la LGOTU estableix que després de les suspensions de llicències que hagin tingut lloc durant la tramitació de l'aprovació del POUP o de la revisió, i que en tot cas decauen en aprovar-se definitivament el POUP o la revisió, “el comú no pot acordar noves suspensions de llicències fins que hagin transcorregut almenys quatre anys, comptats des de l'extinció dels efectes de la suspensió anterior.”

2.4.13.36. La previsió legal que conté aquest precepte és críptica. Quin sentit té el termini de quatre anys? Abans de sis anys des de la publicació del POUP no pot tenir lloc la revisió del POUP ni la nova suspensió de llicències que comportarà; per tant, no pot tenir sentit per la vinculació al procés de revisió.

Vol dir això que el Comú pot declarar una nova suspensió de llicències sense cap acte de revisió –ni, òbviament, d'aprovació– del POUP? Aleshores, arran de quina actuació podrà tenir lloc la suspensió de llicències? No hi ha cap previsió legal que permeti aquesta interpretació.

2.4.13.37. S'ha d'entendre que si des de l'acord de suspensió inicial transcorre el termini màxim d'un any sense que s'hagi aprovat provisionalment el POUP –amb la nova suspensió de llicències que comporta– no es podrà acordar aquesta suspensió de llicències fins al cap de quatre anys? Sembla una interpretació fora de tota lògica.

L'única interpretació lògica és que l'article es refereixi al supòsit que hagi transcorregut el termini de dos anys que han de sumar com a màxim les dues suspensions de llicències que es poden produir durant la tramitació de l'aprovació o revisió del POUP sense que s'hagi aprovat definitivament el POUP, i que amb posterioritat es produeixi una nova aprovació provisional (per exemple, perquè la primera aprovació provisional no va superar l'informe favorable del Govern), i per aquesta causa s'hagi hagut de tramitar *ex novo* un nou POUP. En aquest estrany supòsit, no es podria donar una nova suspensió de llicències arran de l'aprovació provisional, ni tan sols per causa de la realització d'uns nous estudis preliminars, si no haguessin transcorregut quatre anys almenys des de les anteriors.

Capítol cinquè.

Actuació urbanística i execució de la planificació

Secció 1. Definició del planejament derivat. Regles comunes

2.5.1.1. Els plans parcials, principalment, però també els plans especials, conformen el que s'anomena el planejament derivat. L'adjectiu inclou la idea que aquest planejament deriva, neix, o pren la base en els instruments d'ordenació dels comuns que, per excel·lència, són els POUP, els quals estableixen el Pla general de la parròquia. Si no hi ha Pla general d'urbanisme, tampoc no hi pot haver planejament derivat per principi.

2.5.1.2. En el mateix sentit, doncs, es pot afirmar que les determinacions dels POUP en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable s'han de dur a terme, projectar i executar mitjançant un Pla parcial o un Pla especial. Plans parcials i especials són, doncs, els instruments urbanístics que desenvolupen les unitats d'actuació de sòl urbanitzable principalment, així com les urbanes no consolidades del Pla general de cada parròquia. Per tant, a diferència de les unitats d'actuació de sòl urbà consolidat que es beneficien d'una gestió *directa*, les dues altres classificacions ja citades requereixen una gestió urbanística derivada i sotmesa a les determinacions de les unitats d'actuació respectives contingudes a cada POUP.

2.5.1.3. Es tracta d'instruments complexos perquè, com veurem, abasten qüestions lligades a disciplines diferents. Són –o poden ser en el futur– executius i completen l'ordenació urbanística del sòl al qual es refereixen, ja que estableixen les pautes tant jurídiques com científiques i tècniques necessàries per materialitzar l'execució futura. L'àmbit del planejament derivat és la unitat d'actuació. Per determinades circumstàncies topogràfiques o d'equipaments necessaris, i sempre en condicions d'equitat entre els propietaris, la unitat d'actuació pot ser subdividida en sectors, els quals aleshores poden acollir plans parcials o especials independents diferents. La divisió d'una unitat d'actuació en diversos plans parcials s'anomena *sectorització*. La sectorització pot provenir d'una determinació precisa i concreta del POUP, o bé pot ser formulada pel planificador posteriorment; però és, en tot cas, aprovada quan resulta ratificada pel nombre de propietaris que representen tres quartes parts de la superfície del sòl de cada sector proposat. Altrament, si no s'assoleixen les condicions anteriors, preval el desenvolupament de l'àmbit en la seva totalitat. Els plans parcials i els plans especials són compatibles entre ells, de manera que poden compartir cadascun els sectors d'una mateixa unitat d'actuació.

2.5.1.4. Tot i que més endavant es precisa la diferència entre els plans parcials i els plans especials, cal remarcar que els primers són de caràcter preferent als segons. La regla deriva de la preferència o prioritat que té la iniciativa privada en el planejament derivat i la seva execució mitjançant plans parcials. Així, d'acord amb el plantejament normatiu, quan hi ha els motius que permeten iniciar un Pla especial segons el contingut de l'article 115.1 de la LGOTU, el Pla especial només és procedent si, en el termini màxim d'un

mes, els propietaris –que són advertits per l'Administració actuant, que és el Comú– manifesten llur voluntat de no desenvolupar un Pla parcial. Al contrari, si els propietaris manifesten llur voluntat d'actuació urbanística, llavors el Pla especial inicialment pensat se substitueix per un Pla parcial elaborat per la majoria qualificada de sòl representat que requereix, de la manera i dins els terminis compromesos. En aquesta circumstància, quan la propietat privada vol prendre la iniciativa del desenvolupament urbanístic per prioritat, cal que sigui molt cautelosa en el compliment dels compromisos adquirits davant l'Administració, perquè qualsevol inactivitat dels propietaris pot fer decaure el Pla parcial i regenerar l'adopció del Pla especial inicial.

Secció 2. Els plans parcials. Introducció

A. Concepte

2.5.2.1. L'article 60.3 de la LGOTU assenta el principi que no es poden aprovar plans parcials si no s'ha aprovat prèviament el POUP, al qual els primers estan sotmesos jeràrquicament. Per tant, no hi pot haver plans parcials fora de la planificació parroquial general.

2.5.2.2. Els plans parcials són les figures o instruments urbanístics d'iniciativa privada, amb caràcter executiu un cop aprovats,³¹⁰ que serveixen per regular i desenvolupar l'ordenació detallada de les unitats d'actuació de sòl urbanitzable i urbà no consolidat. En ocasió dels

³¹⁰ L'execució pot ser dilatada en el temps en cas de limitar-se a l'obtenció de la garantia urbanística amb el que això implica. Cf. Garantia urbanística, capítol primer, secció 2.

plans parcials i en el marc que configuren, les finques es regularitzen mitjançant els mecanismes de reparcel·lació, i alhora es distribueixen equitablement les càrregues i els beneficis d'aquest planejament.

B. Iniciativa i força d'obligar

2.5.2.3. Com s'ha dit al principi del capítol, els plans parcials són preferents als especials i s'inicien per voluntat privada. Es tracta de la voluntat dels propietaris, pertanyents a una mateixa unitat d'actuació o sector, quan representen almenys tres quartes parts de la superfície de sòl del dit àmbit, és a dir un 75% o més. Es requereix, doncs, una majoria qualificada de superfície de sòl, que supera àmpliament la majoria simple. Això s'explica per la força d'obligar que té el Pla parcial davant del 100% dels propietaris, inclosos els que, representant el 25% del sòl, són eventualment refractaris al Pla parcial o no hi estan interessats. Ara bé, si no s'obté l'acord dels propietaris que representen el dit percentatge qualificat de sòl en la unitat d'actuació, no hi ha possibilitat d'iniciar aquest planejament.

2.5.2.4. Quan els propietaris que representen el 75% de metres de sòl de l'àmbit necessari estan d'acord a iniciar el Pla parcial, aquests propietaris promotors ho han de comunicar als altres, els quals poden sumar-se a la iniciativa. Aquesta majoria qualificada comporta el que la LGOTU anomena *participació obligada en la redacció i l'aprovació d'un Pla parcial o especial* a l'article 121. Aquesta participació obligada implica també l'adopció de determinades pautes de procediment que s'aborden més endavant quan es tracta de l'aprovació del Pla parcial, especialment la intervenció de la Comissió Tècnica d'Urbanisme.

2.5.2.5. Els propietaris disconformes, o senzillament els que no estan interessats en la promoció, no deixen de participar per aquesta raó en les despeses d'elaboració i de redacció del Pla parcial, tot i que, a la pràctica, no s'hi implicaran personalment més enllà de controlar el tracte que se'ls dispensi en el procés de reparcel·lació. En tot cas, però, queden obligats jurídicament i econòmicament per totes les disposicions del Pla parcial, pels processos de reparcel·lació i de distribució equitable de càrregues i beneficis que en resultin, i per les despeses d'urbanització que els corresponguin, sense perjudici de llur dret d'instar recurs d'alçada contra l'aprovació final del Pla parcial davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme i els tribunals administratius, si creuen que són o han estat injustament tractats durant el procés.

2.5.2.6. Els propietaris refractaris o desinteressats –no promotors–, que són els que no promouen el Pla parcial, disposen de la garantia procedent de dues regles que desenvolupa el Reglament urbanístic:

a) Els seus deures econòmics relatius a les despeses de redacció i tramitació del Pla parcial, i les despeses d'urbanització que els corresponen, són assumits pels propietaris majoritaris promotors, entre els quals regeix el principi de distribució equitativa de càrregues i beneficis, si no hi ha un altre acord; però, en compensació, als refractaris els és deduït l'aprofitament urbanístic equivalent al valor de les despeses assumides pels majoritaris. Aquest aprofitament deduït als refractaris, doncs, ha de ser redistribuït entre els propietaris promotors.

Altrament dit, el valor de les despeses que no paguen en diners els és proporcionalment descomptat en aprofitament de sòl i aprofitament urbanístic, el qual és transferit als propietaris majoritaris. De fet, paguen llur quota d'urbanització amb cessió de part de llur

aprofitament final, el qual es transfereix als promotors, que poden decidir repartir-se tant les despeses dels refractaris com llurs aprofitaments cedits, de maneres diferents, si intervé l'autonomia de la voluntat. Si no hi ha un altre acord, els promotors paguen el suplement de despeses i reben l'aprofitament suplementari en funció i proporcionalment a llur percentatge de participació en la unitat d'actuació.

b) D'altra banda, les despeses de redacció i d'aprovació del Pla parcial, i les despeses d'urbanització a càrrec dels refractaris –o no promotors–, així com l'equivalència en aprofitament urbanístic que els serà deduïda, han de ser determinades mitjançant taxació pericial sotmesa al principi de contradicció. Això significa que els refractaris no promotors poden efectuar llur pròpia taxació si creuen que la dels majoritaris no és justa. Si, tot i així, no hi ha acord, seguint aquesta regla els refractaris poden sol·licitar al Comú planificador que estableixi l'equivalència d'acord amb una tercera taxació, la qual ha de ser sufragada per tots els propietaris de la unitat d'actuació.

2.5.2.7. A la pràctica, quan hi ha la majoria qualificada requerida amb interès per desenvolupar un Pla parcial, els propietaris promotors es constitueixen en junta de propietaris, de manera que ja inicialment poden i han de prendre les decisions següents: la principal és promoure efectivament el Pla parcial; a continuació els correspon notificar aquesta voluntat a la resta de propietaris, donant-los el termini per decidir si s'hi adhereixen i advertint-los que, en cas contrari, s'aplicaran les dues regles que s'han descrit als punts a) i b) anteriors; finalment, també han de designar els responsables, tècnics i juristes que han de participar en l'elaboració i la gestió del Pla parcial fins a la futura aprovació.

C. Objecte i determinacions del Pla parcial

2.5.2.8. Els plans parcials desenvolupen el POUP i més concretament les seves unitats d'actuació de sòl urbanitzable i urbà no consolidat. Aquest desenvolupament ha de permetre l'execució del planejament derivat, principalment, mitjançant els projectes d'urbanització. Per tant, els plans parcials són instruments d'ordenació de les categories de sòls ja citats i tenen caràcter executiu quan són aprovats.

2.5.2.9. Com a instruments d'ordenació urbanística, han de contenir: l'assignació dels usos; la determinació de la parcel·lació del sòl i les condicions d'edificació; el traçat i les característiques de la xarxa de vials de l'àmbit i l'enllaç amb la resta de la ciutat; l'emplaçament del sòl de cessió obligatòria i gratuïta; el traçat de galeries tècniques i xarxes d'aigua, col·lectors residuals, depuració, electricitat i telecomunicacions; l'aprofitament unitari del sector; l'estudi econòmic i financer del cost dels serveis i les despeses d'urbanització, i la determinació d'etapes en l'execució mitjançant projectes d'urbanització independents.

2.5.2.10. Com a instruments d'execució del planejament, els plans parcials han de contenir: les bases d'actuació que descriuen els criteris emprats en el projecte de reparcel·lació i distribució de càrregues i beneficis; el projecte de reparcel·lació amb inclusió de les compensacions en metàl·lic i de les quotes de participació; el cost estimat de les obres d'urbanització i de la implantació dels serveis, més les indemnitzacions que puguin resultar per enderrocaments d'obres anteriors, i les despeses de redacció, tramitació i aprovació del Pla parcial i dels projectes d'urbanització que conté; el conveni d'urbanització i els estatuts de l'associació de promoció urbanística. Tot ha d'estar signat i aprovat pels propietaris promotors.

Secció 3. Contingut dels plans parcials

A. Memòria justificativa

2.5.3.1. La memòria explica l'ordenació decidida i emprada al Pla parcial, i també en motiva les determinacions. S'hi adjunten els estudis necessaris per prendre les decisions i, com a mínim, l'estudi geològic, el geotècnic i el de riscos, i també l'estudi mediambiental quan és imposat per norma pel tipus i les condicions dels terrenys o les zones en què es vol actuar.

2.5.3.2. Sense perjudici d'iniciar-se amb el *nomen* complet donat al Pla parcial seguit de la seva nomenclatura, la qual sol correspondre a la de la unitat d'actuació, la memòria, a la pràctica, s'introdueix amb els antecedents indispensables relatius a la presa de decisió de la iniciativa del Pla parcial per part dels propietaris. Així, hi poden constar i s'hi poden descriure les actes de les primeres reunions dels propietaris, preparatòries del procés, i certament també l'acta corresponent a la decisió unànime o per majoria qualificada dels propietaris que representen el 75% del sòl de l'àmbit, d'iniciar la redacció del Pla parcial, o fins a l'aprovació amb obtenció de la garantia urbanística o amb voluntat d'executar seguidament la urbanització. D'altra banda, si és el cas, s'hi han de citar i adjuntar totes les actuacions prèvies amb l'Administració, eventuais convenis urbanístics, reunions concertades amb el Comú planificador i tots els actes administratius anteriors que hagin permès, facilitat i fet possible la impulsió i la concreció de la iniciativa.

2.5.3.3. Afegim que les memòries també circumscriuen l'àmbit territorial, és a dir, delimiten topogràficament l'àmbit i n'estableixen la

superfície, raonant i justificant, si n'hi ha hagut, reajustaments que s'hagin hagut de dur a terme en el disseny final de la unitat d'actuació. Convé recordar que la normativa del planejament general (les normes urbanístiques dels POUP) estableix la possibilitat de reajustar les unitats d'actuació per raons motivades i raonades, sempre que no impliquin una variació de la superfície final de més d'un petit percentatge (el 5%).³¹¹ A més, s'hi descriuen la topografia, la morfologia, les alçades entre cotes, l'orientació dominant, l'estructura de la propietat, la cessió obligatòria i gratuïta, l'estat actual dels terrenys i els usos, si n'hi ha de preexistents. Igualment, es poden introduir les pautes procedimentals, i finalment, la memòria ha de contenir la descripció i la justificació dels objectius urbanístics que persegueix l'actuació pròpiament dita, com també recollir la normativa aplicable, tant la general com la del POUP, i justificar les regles internes que estableix el mateix Pla parcial.

2.5.3.4. En la justificació de l'ordenació, es descriuen les zones decidides en funció dels usos, i se'ls atribueix una clau urbanística, es glossen les normes de construcció aplicables, els vials, i els equipaments i les xarxes necessaris per al procés d'urbanització.

2.5.3.5. Després de la justificació prèvia del Pla parcial, seguint l'enumeració de la LGOTU i del Reglament urbanístic, s'hi han d'incloure els estudis de risc i els estudis ambientals tant si són imposats per la normativa específica com si ho estableixen les normes del planejament general.

³¹¹ Sobre aquesta qüestió, l'article 35 del POUP d'Andorra la Vella per exemple té el contingut següent: "Precisió de límits dels polígons delimitats pel Pla d'ordenació i urbanisme parroquial. Serà possible la precisió de límits quan la concreció en la delimitació d'un polígon no suposi alteració substancial dels seus objectius ni tingui un abast superior al 5% de l'àmbit del polígon."

A continuació es descriuen breument, només a tall d'il·lustració, alguns continguts dels estudis que s'inclouen en un Pla parcial.

B. Estudis necessaris

2.5.3.6. L'estudi geològic s'encarrega d'analitzar el terreny de la unitat d'actuació, la seva formació superficial, el substrat i el massís rocós, els fenòmens de risc geològic natural, i pot preveure una estabilització necessària de talussos o l'aplicació d'altres tècniques d'estabilització de terrenys.

2.5.3.7. L'estudi geotècnic fa referència més aviat al subsòl, al sondatge de les capes i les seves composicions, i a la presència d'aigua. En definitiva, analitza el tipus de fonamentació del terreny en què es vol intervenir. També pot preveure tècniques de cimentació profundes mitjançant micropilots o altres tècniques amb la finalitat d'assegurar les càrregues de la urbanització i de l'edificació sobre el terreny.

2.5.3.8. Els estudis d'inundabilitat s'encarreguen de l'ocurrència o possibilitat d'ocurrència d'aquest fenomen en terrenys situats a prop dels rius o en altres llocs inundables. Analitzen les canalitzacions dels rius necessàries i la protecció dels marges. En general, doncs, examinen i determinen les mesures necessàries per compatibilitzar la urbanització i l'edificació amb el fenomen de risc per intervenció massiva de l'aigua.

2.5.3.9. Els estudis de risc d'allaus, que normalment es basen en estadístiques i modelitzacions, també convergeixen a investigar la compatibilitat o la incompatibilitat de la urbanització amb el risc d'aquest fenomen específic dels indrets muntanyosos amb nivologia abun-

dant, tant si ha estat constatat com si encara és potencial. Aquests estudis poden preveure determinades proteccions i tècniques d'edificació amb gran resistència a altes pressions, entre altres mesures.

2.5.3.10. Finalment, l'estudi ambiental fa una valoració global o detallada de l'impacte del pla; inclou també la hidrogeologia, el patrimoni cultural, la flora i la fauna. Analitza, en definitiva, l'efecte del Pla parcial, de la urbanització, dels equipaments, sobre l'entorn general, els impactes visuals i les càrregues d'aigües residuals, per citar alguns exemples.

C. Plànols d'informació

2.5.3.11. Reflecteixen l'estat i la forma de les coses tal com són, en el sentit que són purament descriptius i fidels a la realitat de situació d'un sòl en una data determinada. S'exigeix el plànol de situació de la unitat d'actuació o sector en què es vol desenvolupar el Pla parcial, en relació amb l'estructura general del POUP. El plànol d'ordenació general informa sobre la classificació i la qualificació del sòl de l'àmbit del Pla parcial, les quals deriven evidentment del mateix POUP. També cal aportar el plànol topogràfic de l'àmbit, amb expressió de les corbes de nivell metre a metre; el plànol parcel·lari, que correspon a l'estructura de la propietat privada, és a dir, les finques inicials i els seus propietaris, i finalment, el plànol de les edificacions, les infraestructures, els usos i la vegetació preexistents.

D. Plànols d'ordenació i de projecte

2.5.3.12. No són descriptius d'una realitat preexistent com succeeix amb els plànols d'informació de l'apartat anterior, sinó que dissenyen, estableixen i regulen la futura ordenació projectada en el Pla

parcial. Són els plànols de la zonificació i de l'assignació d'usos, els de les reserves d'espais lliures i equipaments. Per altra banda, s'exigeixen els plànols de la reparcel·lació i de l'ordenació de l'edificació, els dels nous traçats i de característiques de la xarxa de comunicacions i d'enllaç amb els sistemes generals i de proteccions, els de les galeries tècniques i de les xarxes de subministrament d'aigua, de llum, de depuració, residuals, pluvials i de telecomunicació.

E. Normes urbanístiques del Pla parcial

2.5.3.13. Són les normes que sistematitzen i doten el Pla parcial d'una dinàmica obligacional pròpia que es basa en la facultat d'autoregulació atorgada per la LGOTU a l'instrument, amb la finalitat de completar la microordenació de l'àmbit.

2.5.3.14. Les normes urbanístiques d'un Pla parcial incideixen en els sistemes d'ordenació i els usos (qualificació) de l'àmbit que és objecte del Pla parcial. Per això, poden concretar les normes que en aquest sentit es continguin al POUP.

2.5.3.15. Tenint en compte que el POUP no pot arribar a un nivell minuciós de detall sobre la manera en què s'han de relacionar els edificis que s'han de construir en la unitat d'actuació concreta de forma harmoniosa, la finalitat d'aquestes normes és preveure aquesta especial relació entre els edificis. Per exemple, amb vista a limitar les alçades dels edificis que queden per sota dels altres, per no impedir la vista a aquests darrers, o per alliberar més espais que els previstos al POUP per aconseguir més esponjament de la urbanització i una millor qualitat, o també per limitar l'ocupació de parcel·la dels edificis amb la mateixa finalitat.

Com es veu, les normes urbanístiques del Pla parcial tenen sempre un caràcter més restrictiu pel que fa a l'edificabilitat que les normes del POUP.

F. Fitxes que defineixen densitat, usos, ocupació i aprofitament, i normes de construcció aplicables

2.5.3.16. Les fitxes normatives resumeixen els continguts essencials de la normativa urbanística. Se solen organitzar en fitxes o quaderns en els quals es poden compilar la superfície de l'àmbit de gestió, amb inclusió dels sistemes i de cadascuna de les zones, i també l'edificabilitat privada, amb inclusió dels usos respectius i del nombre màxim d'habitatges i d'aparcaments. També s'hi recull el nombre d'etapes –si n'hi ha diverses– i s'hi inclou un quadre detallat per a les finques resultants, amb expressió per a cadascuna de la denominació, la clau urbanística, l'edificabilitat màxima en metres quadrats i en percentatge, la superfície resultant, i el nombre màxim d'habitatges i de plantes sobre rasant, per citar alguns exemples. Les fitxes i els quadres faciliten la recerca d'informació precisa (xifres i percentatges) dins del document general del Pla parcial, tant pel que fa a l'aprofitament privat com en relació amb el d'ús públic.

G. Conveni d'urbanització

2.5.3.17. És un document central del Pla parcial, perquè és el que materialitza l'acord jurídic que recull el consentiment, és a dir, la conjunció de voluntats entre els propietaris implicats en la promoció del planejament i, especialment en el procés de reparcel·lació física o econòmica, la transmissió obligatòria i gratuïta del terreny destinat a equipaments col·lectius, espais lliures i vials, al Comú de l'àmbit d'actuació on es promou el planejament. Té forma contractual i hi

compareixen, en el millor dels supòsits, tots els propietaris de la unitat d'actuació (100% o unanimitat de propietaris), o si no, almenys un nombre de propietaris que representin com a mínim un 75% del total del sòl de l'àmbit –que és la majoria qualificada necessària per aprovar un Pla parcial-.³¹²

No es diu ni a la Llei ni als reglaments, però, segons la nostra opinió, per tal que els propietaris promotors del Pla respectin les normes democràtiques que s'han de tenir en compte en tota comunitat –pel que fa a presa de decisions, veu, vot i transparència de les decisions, entre altres–, és recomanable que se segueixin protocols d'actuació similars als de les juntes de propietaris d'una comunitat de propietaris d'edificis a l'efecte d'assegurar els principis bàsics del funcionament equitable i just d'un col·lectiu humà.

2.5.3.18. En el conveni d'urbanització, els propietaris aporten i reagrupen primer llurs finques originàries. La superfície de les finques originàries de cada propietari és la mesura per atribuir a cadascú el percentatge de participació en les càrregues i els beneficis. L'estructura de la propietat privada inicial pot ser, a voltes, objecte de reajustaments previs que poden respondre a simples delimitacions de finques o revisions cadastrals, i altres vegades tendeixen a fer-la coincidir o encaixar amb el disseny final de la unitat d'actuació.

2.5.3.19. Sobre els terrenys originaris aportats que s'agrupen a l'inici, el projecte de reparcel·lació que es decideixi efectua un procés de

³¹² El 75% és el percentatge imposat per la LGOTU en l'article 108: "Obligacions dels propietaris en un Pla parcial: Els propietaris de terreny compresos dins d'un Pla parcial queden subjectes a les obligacions següents: a) Participar en el procediment de redacció, reparcel·lació –si és necessària- i aprovació del Pla parcial, quan, en defecte d'acord unànime d'actuació voluntària, sigui acordat així per un nombre de propietaris que representi almenys les tres quartes parts de la propietat de la superfície dels terrenys compresos en el Pla parcial [...]".

translació de dominis, que acaba generant la nova configuració de les finques, les quals s'han d'adaptar a la nova ordenació volguda pel Pla parcial. I aquestes finques resultants són redistribuïdes entre tots els propietaris en la proporció de la seva participació, que, com s'ha dit, es calcula en funció de l'aportació inicial. La reparcel·lació³¹³ afecta, doncs, la superfície, els límits, i fins i tot la situació i la forma del terreny de propietat originària aportat, el qual es converteix en una o diverses finques urbanes, o solars aptes a rebre l'edificació, un cop sigui executada la urbanització.

2.5.3.20. El conveni d'urbanització reflecteix, doncs, aquesta conversió d'una primera realitat jurídica originària a una segona realitat jurídica vigent i per al futur. Els títols dominicals originals passen a la història –en el sentit que a partir del conveni només fan referència al passat–; els nous títols de les noves finques resultants derivaran del conveni d'urbanització, i del projecte de reparcel·lació que s'hi conté, tan aviat com hagi estat elevat a escriptura pública després de l'aprovació definitiva del Pla parcial per part del Comú.

2.5.3.21. La normativa no imposa un model estàndard de conveni d'urbanització, sempre que inclogui els continguts legals i reglamentaris mínims establerts. De tota manera, és evident que cada Pla parcial és diferent, perquè cada porció del territori, i doncs cada àmbit d'actuació, també ho és. Conseqüentment, no és fals dir que cada conveni d'urbanització respon a problemes, a exigències i a solucions sovint diverses.

³¹³ Segons el ja citat *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio* (Cf. ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑEIRO, Á. i altres. *Op. cit.*), la reparcel·lació és un procés de gestió urbanística en què un conjunt de finques limítrofes incloses en un polígon o unitat d'actuació s'agrupen o s'integren per a una nova divisió ajustada al pla, repartint-se l'edificabilitat final prevista pel planejament, en proporció a la superfície de les finques aportades.

2.5.3.22. En alguns casos, en l'àmbit d'actuació, hi ha preexistència d'edificacions, arrendaments i/o arrendaments d'usos; en altres casos, s'hi troben servituds privades entre els predis, o servituds urbanístiques o de recs, o encara altres elements de dret privat o públic que poden fer que l'estructura jurídica del conveni sigui més o menys complexa, i que poden implicar una necessitat d'extinció o de novació de drets preexistents, la qual s'haurà de dur a terme obligatòriament abans d'efectuar la reparcel·lació pròpiament dita.

2.5.3.23. Encara, en altres supòsits, pot passar que un propietari no tingui prou aportació de sòl inicial, de manera que la superfície de sòl resultant que li correspondria en la reparcel·lació no arriba als metres quadrats suficients per ser considerada *solar mínim edificable* o *parcel·la mínima*. Llavors, la reparcel·lació econòmica pot entrar en joc, o també, alternativament, l'atribució d'una finca resultant en indivís amb altres propietaris. Tot això haurà de ser recollit i els pactes hauran de ser formalitzats en el conveni d'urbanització. Però el cert –hi insistim– és que cada Pla parcial és propi, i consegüentment, també ho és cada conveni d'urbanització.

2.5.3.24. No és exagerat dir que la casuística és la que acaba dictant moltes pautes i operacions jurídiques –extincions de drets o altres– necessàries, prèvies, coetànies o simultànies, que també s'han d'incloure i de resoldre en el conveni d'urbanització.

2.5.3.25. Tanmateix, el projecte de reparcel·lació inclòs en el conveni d'urbanització ha de descriure les propietats antigues, els títols dominicals i les càrregues eventuais, la relació de tots els propietaris i la quantia dels seus drets (és a dir, la quota de participació), la descripció de les finques resultants amb el seu aprofitament, la localització

del terreny de cessió obligatòria i gratuïta al Comú, les compensacions en metàl·lic que puguin ser procedents i el compte de liquidació provisional que determina el saldo positiu o negatiu a càrrec de cada propietari, el qual, si és negatiu, queda garantit amb caràcter real per la finca o les finques adjudicades al deutor.

2.5.3.26. També pot succeir que una unitat d'actuació estigui constituïda per terrenys que pertanyen a un únic propietari. Si és així, el conveni d'urbanització, a la pràctica, es transforma en una declaració unilateral d'urbanització, més que no pas en un conveni.³¹⁴ És només una qüestió terminològica ja que els efectes no canvien. En aquest mateix supòsit i llevat de voluntat manifesta d'associar empreses urbanitzadores, la constitució d'una associació de promoció urbanística sembla també supèrflua.

H. Bases d'actuació

2.5.3.27. La normativa configura les bases d'actuació com la justificació expressa i obligatòria de tots els principis o les regles, o els criteris objectius que s'han tingut en compte per complir amb la distribució justa de càrregues i beneficis (art. 63.4.a) i 63.5 del Reglament urbanístic). La formulació és genèrica, perquè, òbviament, la distribució justa i la democràcia s'han de complir a tots els nivells del procés d'elaboració del Pla parcial, però, a la pràctica, són obligatòriament les bases de la reparcel·lació –o, més ben dit, del projecte de reparcel·lació– les que han de ser objecte d'una menció i justificació especials.

³¹⁴ Per fer un conveni, cal que hi hagi dues parts.

2.5.3.28. La raó, com es veurà, resideix en el fet que les finques aportades a una unitat d'actuació no són iguals –per bé que pertanyin al mateix àmbit d'actuació– ni en cabuda, ni en la forma o en la inclinació, ni tampoc en l'assolellament o l'orientació, ni encara menys pel que fa a les vistes. Aquests paràmetres inherents a les característiques de les finques aportades impliquen l'adopció de regles de ponderació o de correcció, que tendeixen a alterar la redistribució 1/1 (que seria la coincidència entre allò aportat i allò rebut i que s'aplicaria a tots els propietaris). Així doncs, les bases d'actuació han de contenir i retre compte de l'aplicació dels paràmetres de ponderació que s'han considerat i aplicat a l'hora de reparcel·lar.

2.5.3.29. D'altra banda, des d'un punt de vista pràctic, les bases d'actuació es poden dividir en dues categories per raó de la matèria a què fan referència. Les primeres són les bases juridicourbanístiques i les segones, les urbanístiques pròpiament dites, a les quals ens hem referit fins ara i que després concretarem.

2.5.3.30. La normativa no fa servir el concepte de bases juridicourbanístiques. Aquest tipus de bases resulten més aviat de la praxi. Les bases juridicourbanístiques serveixen per justificar el compliment de les regles democràtiques durant el procés d'elaboració del Pla parcial. En efecte, com s'ha explicat, els propietaris reunits en junta, han d'adoptar llurs resolucions a través de processos de presa de decisió que han de ser justos i equitatius en el sentit més ampli del terme, aplicat a totes les etapes de la redacció del Pla parcial. Podem il·lustrar aquest propòsit amb uns exemples.

2.5.3.31. En el procés d'elaboració d'un Pla parcial, els propietaris han de gaudir almenys dels mateixos drets que tenen en relació

amb el planejament parroquial; per exemple, el dret d'informació, al marge que s'ha de respectar escrupolosament amb els eventuais propietaris refractaris, també implica que les reunions –i si és el cas, la junta– de propietaris han d'estar convocades degudament, amb un termini suficient, l'ordre del dia corresponent i amb les actes conseqüents. D'acord amb el mateix dret, la documentació i els plànols elaborats pels tècnics assessors s'han de facilitar a tots els propietaris mitjançant còpies simples abans de cada reunió o junta.

2.5.3.32. El dret d'al·legació en les reunions o les juntes implica el dret de fer constàncies i peticions, que han de ser resoltes motivadament i consignades en les actes. El dret al consell comporta que els propietaris poden ser assessorats i representats per professionals amb dret de veu a les reunions o les juntes. I finalment, una darrera base hauria de ser la que es desprèn del principi de neutralitat dels redactors del Pla parcial; efectivament, els redactors, com a assessors i redactors del Pla parcial, han d'imposar-se les obligacions d'actuar amb independència i de servir amb igualtat de tractament tots els propietaris individuals del Pla parcial que elaboren.

2.5.3.33. Tractem a continuació de les bases urbanístiques. Com s'ha anunciat, es refereixen principalment al procés i al projecte de reparcel·lació. L'apartat 2 de l'article 92 del Reglament urbanístic descriu el contingut mínim de les bases obligatòries. Es tracta dels criteris i les regles per valorar les qüestions següents: a) l'estructura inicial de sòl, és a dir, les finques aportades amb les servituds o altres drets reals eventuais que s'han d'extingir i les edificacions anteriors, les instal·lacions i les plantacions que cal enderrocar, i també l'acabament d'usos; b) les finques resultants en funció de l'aprofitament de la unitat d'actuació; c) l'adjudicació de les finques

resultants i els supòsits de compensació en metàl·lic, d) i la distribució de les despeses d'urbanització.

2.5.3.34. Vegem ara separatament els criteris establerts per a cada qüestió: per a la valoració de la situació inicial, per a la valoració de les parcel·les resultants i per a l'adjudicació, i la distribució de les despeses d'urbanització.

2.5.3.35. Pel que fa a la situació inicial, és a dir, la situació dels terrenys originaris aportats, el valor es fixa en funció d'un criteri pre-determinat i aprovat unànimement pels propietaris promotors, si és el cas, constituïts en junta. La superfície de les finques aportades és el paràmetre essencial i més corrent, sempre que no hi hagi diferències que afectin la ràtio superfície/valor; en aquest darrer cas cal aplicar els criteris establerts al títol V del Reglament urbanístic, que són objecte d'anàlisi en el pròxim capítol.

2.5.3.36. Els criteris del títol V del Reglament urbanístic s'apliquen també a l'hora de valorar les plantacions, les edificacions, les instal·lacions, els drets reals i les servituds preexistents incompatibles amb el planejament. El valor s'abona al propietari afectat en concepte de despesa d'urbanització, que és una càrrega més que s'ha de repartir dins de l'àmbit.

2.5.3.37. Respecte de les finques resultants i a manca d'acord unànim de la junta, regeixen els criteris del títol V del Reglament urbanístic, especialment les normes següents:

a) Sempre que sigui possible, la parcel·la resultant adjudicada ha d'estar emplaçada a l'indret en què se situava la parcel·la originària apor-

tada. Si no és possible, cal procurar que la parcel·la adjudicada sigui com més a prop millor de la finca originària.

b) Quan hi ha edificacions anteriors conformes al Pla parcial, han de ser adjudicades al titular primitiu, sense perjudici de les compensacions econòmiques que siguin procedents per compensar les diferències eventuals.

c) No es poden adjudicar porcions de terreny inferiors a la parcel·la mínima edificable; en tot cas, es poden adjudicar parcel·les resultants en propietat indivisa, com ja s'ha mencionat.

d) L'adjudicació de noves parcel·les s'ha de fer per defecte de manera que no superi el 10% dels drets i, en tot cas mai el 15%. Aquestes diferències són compensades en metàl·lic.

e) Quan el Pla parcial no és promogut per unanimitat, les bases han de recollir les compensacions d'aprofitament de sòl i urbanístic entre els propietaris promotors i els no promotors.

2.5.3.38. Les bases també han de tenir en compte els criteris de distribució de les despeses d'urbanització. Les despeses computen el cost dels serveis i l'execució de les obres d'urbanització, les indemnitzacions per raó d'extinció de drets o d'enderrocaments d'edificis incompatibles, i el cost de redacció i d'aprovació del Pla parcial i dels projectes d'urbanització.

2.5.3.39. Per regla general, les despeses d'urbanització es distribueixen entre els propietaris en proporció al valor de les finques adjudicades mitjançant la reparcel·lació. En cas d'incorporació d'empreses urbanitzadores associades, també s'apliquen els criteris reglamentaris del títol V del Reglament urbanístic per valorar les seves aportacions en l'obra i per adjudicar-los parcel·les en compensació.

I. Associació de promoció urbanística. Estatuts

2.5.3.40. Es tracta de l'entitat constituïda pels propietaris promotors d'un Pla parcial. Té la funció principal de formular el projecte i/o d'executar els treballs d'urbanització. L'associació de promoció urbanística és l'òrgan responsable davant l'Administració en aquests processos i està tutelada pel Comú de l'indret de l'actuació. Consegüentment, també li correspon contractar les empreses d'obra necessàries, els treballs d'urbanització, els serveis i els subministraments de l'àmbit, cobrar les quotes dels propietaris, tant en diners o com en sòl, que pot reclamar per la via executiva en cas de propietaris morosos, i finalment lliurar al Comú les obres un cop acabades.

2.5.3.41. Un cop els propietaris promotors s'han constituït en associació, l'associació pot decidir integrar empreses promotores i urbanitzadores, bàsicament, del ram de l'obra pública, les quals participen en el procés i en el cost d'execució de les obres d'urbanització a canvi d'obtenir metres de sòl privat dins l'àmbit del Pla parcial.

2.5.3.42. L'associació de promoció urbanística es regeix pels seus estatuts, que s'han d'aprovar juntament amb el conveni d'urbanització del Pla parcial.

2.5.3.43. Els estatuts han de contenir:

- a) La denominació, el domicili i l'àmbit d'actuació: a la pràctica, la denominació deriva de la nomenclatura de la unitat d'actuació, i el domicili s'estableix i pot ser modificat per simple acord de l'associació.
- b) La naturalesa i la personalitat jurídica, la capacitat, la composició, l'objecte i les finalitats. Les associacions de promoció urbanística són

entitats de caràcter administratiu, tenen personalitat jurídica i plena capacitat per assolir les finalitats establertes a partir de la data de la seva constitució. L'objecte és l'execució de la urbanització continguda al Pla parcial concernit.

c) La composició i els òrgans de govern i d'administració de l'associació: els estatuts recullen les condicions d'admissió en l'associació, els drets i les obligacions dels membres, la possible transmissió de béns i drets dels propietaris a la mateixa associació, els casos de titularitats especials (menors, drets reals, usdefruits, indivisions), i els coeficients i les quotes dels propietaris. L'òrgan suprem de l'associació és l'Assemblea general, que actua en assemblea ordinària i extraordinària, deté sobiranament totes les competències i és dirigida per un president, assistit d'un secretari i d'un tresorer. L'Assemblea general pot delegar l'execució de les decisions en una comissió delegada, normalment formada pel president, el secretari, el tresorer i el gerent, a qui correspon executar els acords dels òrgans rectors.

d) El règim econòmic, jurídic i la dissolució i liquidació: cal especificar els ingressos de l'associació, que són constituïts per les aportacions inicials dels membres, les quotes ordinàries o extraordinàries, les aportacions eventuais de les empreses urbanitzadores, els crèdits i les subvencions que s'obtinguin, els productes d'alienacions i rendes patrimonials eventuais i els ingressos obtinguts de possibles convenis urbanístics preexistents. S'han de fer constar les despeses, que són les de la promoció de l'actuació urbanística, de l'execució de les obres d'urbanització, del manteniment, la millora i la conservació en general, de la retribució dels professionals contractats i de les indemnitzacions eventuais fixades al conveni. Les quotes poden ser ordinàries, per sufragar les despeses generals de l'associació, o extraordinàries, fixades per acord de l'Assemblea i no incloses al pressupost anual. Els acords dels òrgans rectors de l'associació són executius immediata-

ment des que s'adopten i es consignen al llibre d'actes. Òbviament, la comptabilitat, a càrrec del tesorero, ha de constar als llibres i els documents comptables exigibles. L'associació es dissol quan s'han acomplert les seves finalitats i llavors es procedeix a la liquidació.

2.5.3.44. L'associació de promoció urbanística s'ha d'atorgar en escriptura pública; els propietaris promotors constitueixen l'entitat davant del notari, que eleva a escriptura pública els estatuts supervisats prèviament pel Comú amb l'aprovació del Pla parcial. Excepte si només es vol obtenir la garantia urbanística,³¹⁵ l'article 110.6 del Reglament urbanístic disposa que l'associació de promoció urbanística s'ha de constituir en el termini de tres mesos a partir del dia d'aprovació definitiva del Pla parcial.

2.5.3.45. Si una única persona és exclusivament propietària de tot l'àmbit i no desitja associar-hi empreses urbanitzadores, no té l'obligació de constituir l'associació de promoció urbanística.

J. Estudi econòmic i financer

2.5.3.46. És el document de caràcter econòmic i financer en el qual s'avaluen el cost de les obres d'urbanització i d'implantació dels serveis necessaris, el cost de les indemnitzacions –si n'hi ha–, i també el cost dels honoraris tècnics i d'assessorament resultants de la redacció del planejament i de l'execució.

³¹⁵ És el cas de propietaris que promouen un Pla parcial sense interès immediat d'execució; primordialment amb l'objectiu d'obtenir la garantia urbanística establerta als articles 34 a 36 de la LGOTU. En aquest cas, els propietaris no estan obligats a aportar els documents continguts als apartats 5 i 10 de l'article 109 de la LGOTU, és a dir, plànols i memòries tècniques de xarxes i l'avaluació econòmica de les obres d'urbanització.

2.5.3.47. L'estudi efectua, doncs, una valoració de les obres d'urbanització i d'implantació dels serveis necessaris que inclou, i pot incloure, diverses partides, com ara, desmunts i excavacions, drenatges, demolicions, murs i estructures de formigó, aïllaments, impermeabilitzacions, clavegueres, col·lectors, abastament d'aigua potable, enllumenat o enjardinament, per citar alguns exemples. En cada partida s'hi indica l'amidament i el cost final.

2.5.3.48. Per altra banda, l'estudi calcula l'import de les indemnitzacions que siguin procedents i la repercussió d'aquestes indemnitzacions dins del conjunt de costos finals. La seva funció és analitzar i validar la viabilitat econòmica del projecte.

2.5.3.49. Finalment, s'hi inclouen les despeses de redacció i de gestió del Pla, entre les quals hi ha els assessoraments tècnics de redacció, els plànols topogràfics, els estudis tècnics necessaris i l'assessorament jurídic.

K. Programació de l'execució

2.5.3.50. És el document que estableix el calendari de les etapes de les obres d'urbanització i de la implantació dels serveis. També defineix i concreta el nombre de projectes d'urbanització i fa la previsió d'execució mitjançant un requadre que recull i imposa l'execució de les partides en dates determinades, de manera que tot el procés queda establert de forma cronològica i cronogràfica.

Secció 4. Tramitació, aprovació, elevació a escriptura pública i publicació dels plans parcials

A. Tramitació

2.5.4.1. Tal com s'ha exposat, el Pla parcial l'han de promoure i aprovar els propietaris que representin almenys les tres quartes parts de la superfície de l'àmbit d'actuació. Quan és així i ja han convingut tots els elements essencials, llavors aproven i signen el projecte de Pla parcial i el sotmeten al Comú corresponent. L'aprovació administrativa del Pla parcial està subjecta al procediment establert als articles 112, 113 i 121 de la LGOTU.

B. Aprovació

2.5.4.2. D'acord amb els articles esmentats, en el termini de tres mesos el Comú ha de verificar que el projecte s'adequa a la normativa urbanística (la LGOTU, els reglaments de desenvolupament i el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial amb la seva normativa urbanística). Si el projecte no obté la conformitat, el Comú no l'autoritza, sense perjudici que aquest darrer proposi als promotors les rectificacions necessàries. La denegació és un acte desfavorable i, per aquesta raó, ha de ser motivada i fonamentada en motius de legalitat o d'incompatibilitat material amb el planejament general, ja sigui el que depèn del Govern, ja sigui el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial.

2.5.4.3. Cal dir que ni a la LGOTU ni als reglaments –tampoc als preceptes del Reglament urbanístic, on es regula la tramitació i l'aprovació del Pla parcial– no s'hi estableix que abans de l'aprovació

del Pla parcial s'hagi d'obtenir un informe favorable del tècnic comunal ni del secretari comunal.

Com es veurà a la secció 2 del capítol sisè d'aquest títol, aquests informes són preceptius per a les actuacions urbanístiques sotmeses a llicència. Però el Pla parcial no està inclòs dintre del catàleg de llicències urbanístiques, i la seva naturalesa és un híbrid entre el reglament i la llicència o acte administratiu particular.

En aquestes circumstàncies queda el dubte de si aquests informes previs són necessaris per a l'aprovació del Pla. El cert, però, és que a la pràctica els comuns inclouen els informes esmentats en la tramitació dels expedients dels plans parcials.

2.5.4.4. Si el projecte de Pla parcial obté la conformitat, el Comú el posa a informació pública durant un termini de vint dies durant els quals les persones administrades tenen dret de consulta i d'al·legacions i observacions. Durant aquest termini, el Comú també demana al Govern tots els informes necessaris d'acord amb la normativa sectorial. Els ministeris concernits per raó de la matèria disposen del termini d'un mes per emetre llur opinió.

2.5.4.5. Davant d'un Pla parcial no promogut per unanimitat, el Comú ha de sol·licitar un informe a la Comissió Tècnica d'Urbanisme, la qual ha de controlar que els promotors respecten totes les condicions imposades a l'article 121 de la LGOTU durant l'elaboració i la tramitació del Pla, per emetre una opinió favorable.

2.5.4.6. Passat el termini de tres mesos a comptar de la data del final del període d'informació pública i participació ciutadana, el Comú valora les al·legacions i les observacions formulades i, al marge de la possibilitat que sempre té de proposar les rectifica-

cions que cregui necessàries als propietaris, dicta Decret d'aprovació o de denegació.

2.5.4.7. Altrament, si el Comú guarda silenci administratiu durant el termini de set mesos a comptar de la presentació del Pla parcial, el Pla es considera tàcitament aprovat. Aquest silenci administratiu és de nou mesos si el Pla parcial no ha estat promogut unànimement. Passats aquests terminis, el Pla parcial es considera aprovat. Cal afegir que aquest termini queda suspès si l'Administració insta els promotors del Pla parcial perquè esmenin alguna deficiència (article 64 del Reglament urbanístic).

A la pràctica, l'efectivitat de l'aprovació tàcita es pot posar en dubte, perquè difícilment es pot actuar urbanísticament a esqueses o en contra de la voluntat de l'Administració. I d'altra banda, cal destacar que fins i tot en cas d'aprovació tàcita, el Comú podria instar la nul·litat del Pla parcial aprovat així si el Pla parcial no és conforme a la legalitat o al planejament de què deriva.

C. Publicació

2.5.4.8. Un cop aprovat, el Comú publica el Decret d'aprovació del Pla parcial, el qual ha de contenir la informació suficient sobre l'indret dels terrenys, amb indicació de la unitat d'actuació i de la identitat dels promotors. A partir de la publicació de l'aprovació, el Pla parcial és executiu.

D. Elevació a escriptura pública

2.5.4.9. En el termini de tres mesos a comptar de la data del Decret d'aprovació, els propietaris promotors i el Comú han d'eleva a es-

criptura pública el conveni d'urbanització, acompanyat de la decisió administrativa d'aprovació i del projecte de reparcel·lació en què es reflecteixen la nova estructura de la propietat privada, la localització dels terrenys de cessió gratuïta i obligatòria, i els vials. Aleshores, el Comú notifica el conveni i el projecte de reparcel·lació als propietaris refractaris –o no promotors– que no s'hi han adherit, a efectes informatius. El Pla parcial inicia la fase d'execució de les obres d'urbanització i implantació dels serveis, excepte si s'ha aprovat amb l'única finalitat d'obtenir la garantia urbanística.

Secció 5. Reparcel·lació i valoracions

A. Reparcel·lació

2.5.5.1. Anteriorment s'ha fet al·lusió al projecte de reparcel·lació contingut en el conveni d'urbanització i també als efectes que té sobre la realitat física, i doncs, també jurídica de l'estructura originària de la propietat. La LGOTU defineix la reparcel·lació com l'agrupació de finques compreses en un Pla parcial o un Pla especial, la nova divisió ajustada a les previsions de la planificació, i l'adjudicació de parcel·les resultants als propietaris en proporció als drets respectius, sense oblidar els terrenys de cessió obligatòria i gratuïta al Comú. Tanmateix, cal precisar que si el Comú o el Govern són titulars de béns patrimonials inclosos en un Pla parcial en desenvolupament, llavors aquestes dues administracions gaudeixen dels mateixos drets en la reparcel·lació que la resta de propietaris. L'operació de reparcel·lació es regeix pel principi de distribució justa de càrregues i beneficis.

2.5.5.2. El projecte de reparcel·lació ha de contenir una memòria en què s'han d'exposar els criteris de la reparcel·lació i justificar els ex-

cessos i els defectes dins dels límits reglamentaris. El conveni, com s'ha dit, conté tots els elements necessaris per fer efectiu el canvi jurídic que implica la reparcel·lació. Inclou els elements subjectius, que són els propietaris, i els elements objectius, que són els béns originals (les finques aportades i els títols), els drets de cadascú en relació amb el projecte de reparcel·lació i els criteris emprats, la descripció de les finques resultants amb els aprofitaments respectius i la identitat de cada adjudicatari, amb indicació de les finques que substitueixen, les compensacions en metàl·lic –si n'hi ha–, la localització dels terrenys de cessió obligatòria, les quotes dels propietaris i el compte de liquidació provisional. Si el planejament no s'ha promogut per unanimitat dels propietaris, la reparcel·lació ha d'incorporar les compensacions amb aprofitament de sòl entre els promotors i els no promotors.

2.5.5.3. Al projecte de reparcel·lació s'hi han d'adjuntar els plànols descriptius de la situació anterior de les finques aportades i els plànols de la nova situació resultant de la reparcel·lació. Els plànols s'han de protocol·litzar juntament amb el conveni d'urbanització del Pla parcial aprovat que s'ha d'eleva a escriptura pública.

2.5.5.4. La reparcel·lació té com a efecte que les noves finques se subroguen a les antigues, en ple domini per als adjudicataris, lliures de càrregues altres que les que deriven del Pla parcial. El Comú també obté el ple domini dels terrenys de cessió –que s'integren en el domini patrimonial–, i dels vials i els espais, sòls en principi públics –que s'integren *ex lege* en el grup dels béns de domini públic.

2.5.5.5. El compte de liquidació també forma part del projecte de reparcel·lació i reflecteix els saldos derivats de la reparcel·lació i de les

despeses. Aquests saldos es consideren provisionals fins al moment en què s'aprova la liquidació definitiva, que és a càrrec de l'associació de promoció urbanística, i que només es produeix quan s'ha acabat la urbanització de la unitat reparcel·latòria.

B. Valoracions

2.5.5.6. La LGOTU conté un article dedicat als criteris de valoració destinada a l'atribució dels valors de terrenys amb vista a les compensacions físiques o econòmiques que comporta el projecte de reparcel·lació. L'article 120 de la LGOTU remet el procediment i els criteris de valoració a un reglament general específic que avui per avui no ha estat encara adoptat.

2.5.5.7. Per imperi de la LGOTU, aquest reglament de valoracions haurà de tenir en compte determinats criteris que es resumeixen a continuació.

A l'hora de valorar terrenys, cal que es considerin: a) els accessos i les dotacions existents; b) la possibilitat d'edificar en funció de la morfologia del terreny; c) els coeficients d'edificabilitat de cada finca, d) els convenis urbanístics anteriors a la LGOTU; e) les servituds urbanístiques i privades existents; i f) les característiques de la topografia i d'orientació.

Aquests criteris són objecte de desenvolupament a l'article 123.3 del Reglament urbanístic. Bàsicament, l'article té el contingut següent: a) els accessos i les dotacions preexistents s'han de tenir en compte a l'hora de calcular el cost d'urbanització; b) la morfologia del terreny intervé en el cost de construcció i d'urbanització; c) el coeficient d'edificabilitat de la finca és un factor bàsic del mètode de càlcul; d) els convenis poden comportar un augment o una disminució dels

costos de repercussió parcials; i e) la topografia i l'orientació influeixen en el valor de venda de l'edifici realitzable.

2.5.5.8. El títol V del Reglament urbanístic també desenvolupa unes disposicions comunes que han de regir les valoracions en defecte d'acord sobre altres criteris entre els propietaris promotors. Aquestes normes determinen el moment en què s'han de dur a terme les valoracions, el valor de les diverses classes i tipus de sòl, i també es refereixen a altres elements, com ara les obres, les edificacions, les plantacions i els arrendaments.

2.5.5.9. D'acord amb el Reglament, la valoració s'ha de fer quan s'inicia el procediment de reparcel·lació.

2.5.5.10. El sòl no urbanitzable s'ha de valorar pel mètode de comparació;³¹⁶ si no hi ha objectes comparables, s'ha de valorar pel mètode de capitalització de rendes reals o potencials del sòl en el moment de la valoració.³¹⁷

³¹⁶ Comparació a partir dels valors de finques anàlogues. D'acord amb l'article 122 del Reglament urbanístic, "A aquests efectes, la identitat de raó que justifiqui l'analogia ha de tenir en compte el règim urbanístic, la situació, extensió i naturalesa de les esmentades finques amb relació a la que es valora, així com, en el seu cas, els usos i aprofitaments de què siguin susceptibles."

³¹⁷ En el mètode de capitalització de rendes, els apartats 3, 4, 5 i 6 de l'article 122 del Reglament urbanístic concreten els rendiments que s'han de tenir en compte: "3. Es consideren compresos en el rendiment rústic el rendiment agrícola, el forestal, el ramader, el cinegètic i qualsevol altre de semblant. 4. Entre els rendiments de què una finca sigui naturalment susceptible, poden estimar-se els resultats de transformacions que puguin operar-se amb els mitjans normals, tant mecànics com tècnics o de capital, existents per al desenvolupament de l'explotació agrària i conduents al màxim aprofitament de la fertilitat de la terra, però no els hipotèticament resultants d'una suposada aplicació de mitjans extraordinaris. 5. El rendiment brut o renda de la terra per determinar el valor inicial d'un predi o unitat de cultiu és el que s'obtingui en deduir del valor del producte mitjà real o potencial dels cinc anys anteriors, les quantitats corresponents a despeses directes o indirectes d'explotació, més el benefici del cultivador o la renda de l'empresari. La xifra obtinguda amb aquesta operació es capitalitza al tipus d'interès que es determini estimativament en funció dels rendiments que es considerin normals en el tipus de finca de què es tracti. 6. En cap cas no es poden prendre en consideració valors o rendiments que tinguin relació directa o indirecta amb la possible utilització urbana dels terrenys."

2.5.5.11. El valor del sòl urbà no consolidat i del sòl urbanitzable s'ha d'obtenir aplicant, a l'aprofitament unitari de la unitat d'actuació en què es troba el terreny, el valor bàsic de repercussió de l'aprofitament unitari que hagi estat fixat administrativament. El cert, però, és que, almenys als primers POUP, no s'ha fixat l'aprofitament unitari de les unitats d'actuació. Aquest fet, segons el Reglament urbanístic, implica que la valoració s'ha de fer mitjançant el mètode residual, que és valor de repercussió³¹⁸ multiplicat pels metres quadrats de sostre de la finca objecte de peritatge.

2.5.5.12. El valor del sòl urbà consolidat deriva de l'aprofitament urbanístic unitari de la finca que hagi estat atribuït a aquest sòl urbà consolidat pel planejament. En defecte d'atribució unitària per part del Pla general, cal tenir en compte l'aprofitament mitjà que tenen els terrenys que formen part de la mateixa unitat d'actuació.

2.5.5.13. L'article 125 del Reglament urbanístic, amb el títol *Valor mínim*, conté un mecanisme de protecció per al propietari que pugui resultar lesionat pel planejament, pel fet que el valor de la finca resultant acabi sent inferior al valor de la finca aportada. En aquest cas, preval el valor de la finca original que és el valor més alt després de dur a terme una valoració pel mètode de capitalització de rendes i una valoració corresponent al valor de reposició dels edificis i urbanitzacions existents, més el valor del sòl segons l'aprofitament urbanístic dels edificis existents.

³¹⁸ El valor de repercussió s'obté de dividir el valor de venda del m² segons mercat per l'índex de ponderació multiplicat per 1,40. Del producte obtingut, cal restar-ne el cost del m² de construcció de les edificacions previstes, el cost de repercussió per m² de les obres d'urbanització necessàries i també el cost de repercussió per m² de la resta de les despeses necessàries perquè el terreny sigui solar (enderrocs, indemnitzacions...). Aquest valor de repercussió s'ha de multiplicar pel total de m² de sostre del terreny que es vol valorar.

2.5.5.14. El tercer aspecte reglamentat és la valoració de les obres, les edificacions, les plantacions i els arrendaments. A l'article 126 del Reglament urbanístic s'especifiquen les regles per determinar els valors de reposició d'edificacions, de construccions i de labors agrícoles, i de demolició, amb vista a calcular les indemnitzacions dels arrendataris, i també per calcular el valor de concessions administratives i dels drets reals sobre els immobles.

2.5.5.15. Les valoracions, per norma, tenen una vigència de dos anys, sempre que no sorgeixin variacions extraordinàries notòries. Entre aquestes variacions, sense perjudici dels índexs econòmics, el Reglament esmenta el supòsit d'una alteració dels costos de producció i dels preus dels productes ponderats en la determinació del valor del sòl no urbanitzable, i una alteració dels costos de construcció o altres elements, quan es valora el sòl en funció de l'aprofitament urbanístic.

Secció 6. Els plans especials

A. Definició

2.5.6.1. El Pla especial és similar al Pla parcial, en el sentit que es tracta també d'un instrument d'actuació urbanística. La diferència és que el Pla especial el promou i el dirigeix l'Administració actuant, motivada per raons d'interès públic, quan els propietaris no tenen un interès immediat a promoure un Pla parcial.

B. Objecte, determinacions, aprovació i executorietat dels plans especials

2.5.6.2. L'objecte dels plans especials és el desenvolupament dels sistemes generals de comunicació, els espais lliures, els equipaments col·lectius, les proteccions, els serveis i els subministraments, és a dir, els sistemes d'interès públic. El Reglament urbanístic indica que els plans especials són els instruments perquè els comuns desenvolupin i completin l'ordenació urbanística i estableixin les determinacions per a les unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat, sòl urbanitzable i per a les operacions de renovació en unitats d'actuació de sòl urbà consolidat predeterminats al Pla d'ordenació i urbanisme parroquial, quan no hi ha interès privat de promoció per part dels propietaris de la unitat d'actuació –en concret, quan els propietaris que representin tres quartes parts de la superfície de l'àmbit (unitat d'actuació o sector) no tinguin interès a desenvolupar el Pla parcial.

2.5.6.3. Tal com està concebut en el dret andorrà, el Pla especial obliga a l'ordenació de tota l'àrea sobre la qual actua. Això significa que no només fa referència a la infraestructura que el provoca, sinó també a tots els sistemes, els terrenys de cessió obligatòria i gratuïta, i a la reparcel·lació de les parcel·les privades, és a dir, afecta tota la unitat d'actuació o sector de la unitat d'actuació per a la qual s'ha aprovat el Pla especial.

En efecte, en dret andorrà el Pla especial d'infraestructures o d'equipaments no està previst, a diferència del que passa, per exemple, en dret espanyol. La regulació d'un Pla especial d'infraestructures o d'equipaments permetria l'execució del sistema, per exemple, carreteres, o d'un equipament, com ara escoles o equipaments esportius, sense necessitat d'ordenar tota l'àrea, i només a l'efecte que l'Adminis-

tració obtingués els terrenys necessaris per construir les infraestructures o els serveis del Pla especial.

Així doncs, l'objecte dels plans especials és similar al que tenen els plans parcials, ja que contribueixen a desenvolupar el sòl urbà no consolidat, l'urbanitzable i les àrees de renovació del sòl urbà consolidat de conformitat amb el POUP mitjançant els mecanismes de reparcel·lació amb respecte del principi d'una redistribució justa. El contingut i la documentació necessària, el procediment d'aprovació i d'elevació a escriptura pública i l'executorietat dels plans especials són similars als dels plans parcials.

2.5.6.4. Amb l'acord d'aprovació del Pla especial s'inicia la fase d'execució de les obres. Per això, entenem que amb l'acord d'aprovació, el Comú pot ocupar directament els terrenys en què, segons el Pla especial, s'han d'executar les obres que l'han motivat.

2.5.6.5. Ja s'ha parlat de la preferència del Pla parcial en la iniciativa del planejament derivat,³¹⁹ de manera que el Pla especial només és procedent en les condicions ja estudiades de subsidiarietat, sempre que no tingui per objecte el desenvolupament de sistemes considerats prioritaris, en què és sempre procedent.

Però fins i tot en aquest cas, el Comú ha d'atorgar el termini mínim d'un mes perquè els propietaris puguin, si ho volen, manifestar la voluntat de tramitar el Pla parcial que permeti realitzar el sistema, i alhora ha de fixar el termini màxim en què s'ha de realitzar mitjançant el Pla parcial. Si aquest termini no es compleix, el Comú pot iniciar el Pla especial.

³¹⁹ Vegeu l'article 58 de la LGOTU.

2.5.6.6. L'acord comunal de promoure un Pla especial s'ha de publicar i ha de contenir la motivació suficient que en justifiqui la intervenció. Correspon al Comú redactar el Pla especial, i també executar les obres, els serveis o els sistemes que l'hagin motivat. La resta de treballs d'urbanització correspon als propietaris, en les mateixes condicions d'un Pla parcial.

2.5.6.7. Els plans parcials i els plans especials són compatibles i poden coexistir en una mateixa unitat d'actuació.

Secció 7. Execució dels plans parcials i dels plans especials

A. Execució dels plans parcials

2.5.7.1. Un cop aprovat el Pla parcial es pot iniciar la fase d'execució material de les obres d'urbanització. El projecte d'urbanització es pot tramitar i aprovar de forma simultània a la tramitació i l'aprovació del Pla parcial. Si és així, l'aprovació del Pla parcial comporta que s'hagi de tramitar el projecte d'urbanització, llevat del cas que el Pla parcial s'hagi aprovat únicament per obtenir la garantia d'aprofitament urbanístic.³²⁰

2.5.7.2. La urbanització es porta a terme o bé de forma integral per a tota la unitat d'actuació, o bé, si s'ha previst al Pla parcial un pla d'etapes, seguint la programació de les diverses fases establertes en aquest pla.

2.5.7.3. L'associació de promoció urbanística és la responsable de promoure la realització de les obres d'urbanització, la qual cosa vol

³²⁰ Vegeu 2.1.2.43 a 2.2.2.13

dir que ha de sol·licitar la llicència d'obres d'urbanització i assumir totes les despeses d'aquestes obres d'urbanització que afectin la unitat d'actuació (el Govern i els comuns s'integren en l'associació únicament si tenen terrenys patrimonials dintre de l'àmbit).

Com a excepció, conforme a l'article 2 de les Directrius d'ordenació, no corresponen a l'associació de promoció urbanística les obres relatives a túnels, viaductes, ponts, infraestructures de transport d'energia elèctrica, gas, telecomunicacions, aigua potable i col·lectors generals, ja que aquestes obres són a càrrec de l'Administració competent (o de les societats públiques o privades que gestionin el servei).

2.5.7.4. Com a norma general, l'associació de promoció urbanística ha d'encomanar el projecte d'urbanització dins del termini d'un mes a partir de la seva constitució, i l'ha de sotmetre al Comú perquè sigui aprovat dins del termini d'un any a comptar de l'aprovació del Pla parcial.

Si al Pla parcial s'ha previst un pla d'etapes, els terminis són els que determini el pla d'etapes.

2.5.7.5. Altrament, si els propietaris de la unitat d'actuació han tramitat el Pla parcial només a l'efecte d'obtenir la garantia urbanística, el Comú pot realitzar les obres d'urbanització conforme al projecte d'urbanització corresponent. En aquest cas el Comú ha de repercutir els costos en els propietaris segons les quotes establertes al conveni d'urbanització del Pla parcial, si bé els propietaris poden demanar que el pagament s'ajorni fins que edificuin les seves parcel·les, i en aquest cas s'aplica l'IPC³²¹ anual al pagament ajornat.

³²¹ Índex de preus de consum.

2.5.7.6. Els propietaris promotors del Pla han d'abonar les quotes d'urbanització a l'associació de promoció urbanística, en la proporció que s'hagi indicat al conveni d'urbanització. L'associació també pot exigir el pagament de quantitats a compte amb sis mesos de d'antelació. Pot, igualment, acceptar el pagament d'aquestes despeses amb terrenys edificables de valor equivalent.

En cas d'impagament, l'associació pot demanar al Comú que actui per la via executiva.

2.5.7.7. L'article 115 del Reglament urbanístic estableix que quan s'acaben les obres d'urbanització, l'associació de promoció urbanística cedeix –primer provisionalment, i al cap d'un any definitivament– els vials i la *resta d'espais públics* al Comú. S'entén que la cessió és de les obres, però que la propietat ja s'ha cedit amb l'elevació a escriptura pública del Pla parcial.

B. Execució dels plans especials

2.5.7.8. L'aprovació del Pla especial comporta l'execució de les obres que l'han motivat. Les obres d'urbanització del Pla especial les du a terme el mateix Comú, tal com s'estableix al Pla especial.

2.5.7.9. Com s'ha dit, els propietaris assumeixen els costos de les mateixes obres que els corresponen en el Pla parcial, llevat que es tracti de viaductes, túnels i les altres infraestructures citades per al Pla parcial. I ho fan conforme a la quota establerta al Pla especial en relació amb el seu aprofitament dintre de la unitat d'actuació.

2.5.7.10. Els propietaris han de pagar les quotes quan manifesten el seu interès a portar a terme les altres obres que no han motivat

el Pla especial, o bé quan sol·liciten la llicència de construcció de la parcel·la que els correspon. I, tal com s'ha apuntat, la quota no pagada s'incrementa amb l'IPC anual i l'impagament faculta el Comú per actuar per via executiva.

Secció 8. Execució de sistemes o d'infraestructures abans de l'aprovació d'un Pla parcial o especial

A. Expropiació

2.5.8.1. Com s'ha dit, en dret andorrà no és operatiu el Pla especial d'infraestructures o d'equipaments, que permetria a l'Administració obtenir els terrenys necessaris per realitzar aquestes obres sense necessitat de desenvolupar tot l'àmbit en què es troben.

2.5.8.2. Per aquest motiu, si l'Administració vol portar a terme infraestructures o equipaments abans de l'aprovació d'un Pla parcial o especial, no li queda cap més remei que promoure l'expropiació dels terrenys.

B. Cessió anticipada o a compte

2.5.8.3. Tanmateix, a la pràctica s'ha anat desenvolupant el sistema de cessions a compte, anomenades també *cessions anticipades*. En les cessions a compte o anticipades, mitjançant conveni urbanístic, els propietaris cedeixen a l'Administració comunal o central sòl afectat per sistemes o equipaments, amb la condició que l'Administració els reconegui l'aprofitament que els correspon en virtut d'aquest sòl cedit dins de la unitat d'actuació que els ha de ser respectat en el moment de la reparcel·lació.

D'aquesta manera, mitjançant conveni –és a dir, amb el consentiment del propietari afectat– l'Administració pot obtenir el terreny necessari per desenvolupar les infraestructures o els equipaments, sense necessitat d'assumir els costos que comporten l'expropiació o els plans especials. Aquesta tècnica no ha estat considerada incorrecta pels tribunals.

Capítol sisè.

Ús, conservació i estat de ruïna. Règim de fora d'ordenació. Llicències. Protecció de la legalitat urbanística. Procediment contenciós. Comissió Tècnica d'Urbanisme

Secció 1. Règim de fora d'ordenació. Deures d'ús i conservació. Estat de ruïna

A. Règim de fora d'ordenació

2.6.1.1. La planificació urbanística és un procés de decisió que conclou amb un conjunt de previsions que es contenen en els documents que la configuren i que es promou per ordenar el territori. Aquest conjunt de previsions, òbviament de futur, es fa normalment tenint en compte i respectant la realitat preexistent (edificis, vials, espais destinats a equipaments...).

2.6.1.2. Però, de vegades, les previsions futures d'aquesta planificació són incompatibles amb la realitat preexistent, perquè alguns edificis o instal·lacions ja construïts són disconformes amb la planificació del POUP. Aquests edificis o instal·lacions queden, per aquesta causa, *fora d'ordenació*.

2.6.1.3. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 25 de juliol del 2006 determina la funció del règim jurídic de fora d'ordenació:³²²

“[...] pretén conjuminar l'eficàcia de la nova normativa amb els drets dels titulars dels immobles construïts anteriorment, ja que aquests edificis o instal·lacions continuen acomplint la finalitat econòmico-social que va determinar la seva construcció”.

La mateixa sentència precisa que una edificació inacabada i que no pot ser objecte d'utilització (en aquell cas, perquè la llicència estava caducada, i la nova normativa urbanística impedia obtenir-ne una altra atesa la volumetria de l'edificació) no pot gaudir dels beneficis del règim de fora d'ordenació”.³²³

2.6.1.4. L'article 126 de la LGOTU estableix dos supòsits de fora d'ordenació:

El primer supòsit és el dels edificis o les instal·lacions no alineats amb el traçat viari establert al POUP. Això passa quan el POUP defineix unes línies sobre els plànols que indiquen per on s'han de construir els futurs vials, normalment d'eixamplament dels vials existents, i quan aquestes línies se superposen a determinats edificis o instal·lacions ja existents.

El segon supòsit és el dels edificis o les instal·lacions que estan alineats amb el traçat viari establert al POUP, però no s'adeqüen a l'ordenació per altres causes. Això passa quan el POUP fixa un tipus de

³²² STSJA 52-2006, del 25 de juliol del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³²³ El Tribunal Constitucional va anul·lar aquesta sentència per altres motius. Per això, ens sembla interessant que la doctrina que conté sobre aquest punt sigui destacada.

zonificació segons la qual els edificis o les instal·lacions preexistents no podrien realitzar-se, per no complir amb algun paràmetre regulador de la zona. El cas típic és el de les edificacions amb volum disconforme, que es dona en les edificacions preexistents construïdes d'acord amb uns paràmetres que permetien uns volums superiors als que permet la nova planificació. Aquesta discordança es pot produir, per exemple, perquè la profunditat, l'alçada o l'ocupació en parcel·la que es regulaven en la normativa de construcció anterior al POUP eren superiors al que disposa la nova normativa vigent.

2.6.1.5. En el primer supòsit –disconformitat per no alineació a vial–, atès que l'edifici es considera que està destinat a desaparèixer per adaptar l'àrea amb el sistema de comunicacions, només es poden autoritzar les obres necessàries per a la reparació i les exigides per la seguretat, la salubritat i l'adequació a les normes d'accessibilitat. Per contra, no s'admeten les obres de consolidació, d'augment de volum o superfície, ni de canvi d'ús.

2.6.1.6. Hi ha un tractament excepcional per als edificis o les instal·lacions que tinguin poca incidència en l'alineació viària, és a dir, en l'exemple futur dels vials, en relació amb els quals es considera que la desaparició futura no té una importància tan peremptòria. És el cas dels edificis o les instal·lacions la disconformitat dels quals és inferior als trenta centímetres. En aquests casos es poden atorgar llicències d'obres, excepte si són per a la reforma integral³²⁴ o bé per a l'augment del volum o de la superfície.

³²⁴ L'article 20.2 del Reglament de construcció no considera reformes integrals, per si mateixes, les que es produeixen en la façana, la coberta o per canvi d'ús. I si que considera integrals, les reformes que alterin de forma substancial la majoria d'elements estructurals i constructius.

2.6.1.7. En el segon supòsit –disconformitat per motius diferents a la no alineació a vial– es considera que la desaparició futura de l'edifici o la instal·lació no és necessària, ja que no afecta els sistemes de comunicació que beneficien tota la comunitat. En aquests casos, els edificis o les instal·lacions poden obtenir tot tipus de llicència d'obres, amb el límit de no contravenir les ordinacions de rehabilitació i de no incrementar el coeficient d'edificabilitat establert en la planificació.

Si el motiu de la disconformitat és que l'aprofitament urbanístic és superior al que fixa el planejament, el Comú pot establir en un Pla especial una contribució econòmica compensatòria destinada a pal·liar els dèficits estructurals directament relacionats amb aquesta contribució, per exemple, a l'adquisició d'aparcaments que no hi hagi a l'edifici disconforme.

2.6.1.8. D'acord amb l'article 71.g) de la LGOTU, hi pot haver edificis o instal·lacions fora d'ordenació en tota classe de sòl: urbà, urbanitzable o no urbanitzable. En qualsevol cas, el POUP ha de descriure aquestes edificacions o instal·lacions. Recordem, per cloure, que en cas d'alienació d'un edifici amb aquesta afectació, la qualitat de fora d'ordenació ha de constar clarament i expressament declarada pel venedor en l'instrument públic.

B. Deures d'ús i conservació. Estat de ruïna

2.6.1.9. L'article 127 de la LGOTU fixa l'obligació i la responsabilitat dels propietaris dels edificis o d'instal·lacions de destinar-los als usos establerts en el planejament, i de conservar-los en les condicions de seguretat, salubritat i higiene adequades. El Comú ha de compel·lir el propietari a complir aquestes obligacions i li ha

d'indicar el termini en què s'han de fer les obres. Si el propietari no fa les obres dins el termini fixat, el Comú pot fer-les executar per compte i a costa del propietari.

2.6.1.10. El cas límit d'aquest deure de conservació és el de l'edifici que es considera en ruïna, total o parcial. En supòsits de ruïna, el Comú té un ampli ventall de facultats, i pot arribar fins i tot a ordenar la demolició de l'edifici, per mitjà de la tramitació prèvia d'expedient, amb informes tècnics, audiència dels afectats i declaració de l'estat de ruïna.

2.6.1.11. La demolició ha de tenir lloc, en qualsevol cas, si el cost de les obres de rehabilitació és superior al 50% del valor de l'element que s'ha de rehabilitar sense comptar el valor del terreny, i també si l'element es troba en una situació de feblesa estructural generalitzada, i finalment, si les obres no es poden portar a terme perquè són fora d'ordenació (article 129 de la LGOTU).

2.6.1.12. D'acord amb l'article 134.7 de la LGOTU, la demolició no està subjecta a llicència i pot ser total o parcial, segons el grau de l'estat de la ruïna.

2.6.1.13. L'article 129.3 de la LGOTU disposa que en cas d'urgència per causa de perill, el cònsol major ha de prendre totes les mesures per prohibir l'habitabilitat i procedir al desallotjament. Es tracta d'una mesura de policia destinada a assegurar la seguretat i la legalitat urbanística.

Secció 2. Llicències

A. Definició

2.6.2.1. La llicència és l'acte administratiu mitjançant el qual l'autoritat comunal³²⁵ autoritza els particulars a dur a terme les obres, els moviments de terres, les demolicions, i en general, qualsevol altra actuació sobre el sòl, fins i tot la instal·lació de rètols, tanques, tala d'arbres o de vegetació arbustiva quan hi ha massa arbòria. També cal llicència per efectuar un canvi de configuració de la propietat, ja sigui mitjançant parcel·lacions, ja sigui mitjançant segregacions o divisions de finques.

2.6.2.2. L'aprovació dels plans parcials no està inclosa en el catàleg d'actes subjectes a llicència, que es troba a l'article 134 de la LGO-TU. Aquesta absència podria suscitar el debat sobre la naturalesa jurídica del Pla parcial: és un acte administratiu individual³²⁶ (llicència), o potser més aviat és un acte amb caràcter de reglament? Pel que fa a la preparació –iniciativa privada– i a la sol·licitud, participa de l'acte administratiu o de la llicència, i pel que fa al contingut, participa tant del reglament –per tal com conté normes d'ordenació urbanística d'una determinada àrea, que obliguen *erga omnes*–, com de l'acte administratiu sotmès a llicències –per a la parcel·lació. Tanmateix, el que és important a efectes pràctics és que té un procediment d'aprovació *ad hoc*. I també cal recordar que en la jerarquia normativa se situa per sobre de les llicències, ja que

³²⁵ L'article 136.1 de la LGOTU confereix la competència als comuns per a les llicències que es regulen als articles 134 i 135.

³²⁶ El Codi de l'Administració distingeix entre actes administratius individuals i normes reglamentàries.

l'article 137.1 de la LGOTU disposa que les llicències han de ser conformes a la planificació, la qual inclou el Pla parcial.

B. Jerarquia normativa

2.6.2.3. És precisament aquest principi de jerarquia normativa, que estableix l'article 3.2 de la Constitució, el que comporta que l'acte sotmès a llicència hagi de ser conforme a la Llei i els reglaments (inclòs el POUP), i també al planejament derivat (Pla parcial o especial), si n'hi ha.

2.6.2.4. Si la llicència no és conforme a la normativa aplicable, pot ser declarada nul·la després de ser impugnada d'acord amb els terminis i els procediments establerts per la llei.

I encara cal dir que si la llicència és conforme a algun reglament (o al planejament derivat) però no s'adequa a una norma de rang jeràrquic superior, com ara una llei, llavors en el moment d'impugnar la llicència, es pot impugnar també, mitjançant el recurs indirecte, el reglament en què troba empara. Evidentment, l'efecte d'aquest recurs indirecte és fer triomfar la norma de rang normatiu més alt i dictar la nul·litat de la norma inferior infractora. En aquest cas, la declaració d'invalidesa del reglament (o del planejament derivat aprovat) comporta la invalidesa, en cascada, de la llicència.

C. Règim general d'atorgament de llicències

2.6.2.5. Amb la finalitat de controlar el respecte a la jerarquia normativa i la legalitat urbanística, l'article 137 de la LGOTU disposa que abans de l'atorgament de la llicència s'han de lliurar dos informes: l'informe del responsable tècnic del Comú, que ha de ser favorable, des del punt de vista tècnic, urbanístic i d'habitabilitat; i

l'informe del secretari de la corporació, en relació amb la conformitat a la legalitat urbanística.

2.6.2.6. Aquests informes són necessaris per tramitar l'expedient, ja que ho mana la Llei. Per això, si no consten en l'expedient, s'hauria de donar lloc a la nul·litat o anul·labilitat de l'acte per transgressió del procediment establert legalment (articles 48 i 49 del Codi de l'Administració).

2.6.2.7. D'altra banda, però, la LGOTU no diu si aquests informes són vinculants per al Comú que ha d'atorgar la llicència. El cert és que la decisió sobre si l'acte reuneix tots els elements urbanístics, tècnics i de legalitat correspon als òrgans de decisió de la corporació. Per això, sembla desproporcionat que els tècnics o els secretaris puguin bloquejar una decisió d'aquest tipus, fins i tot en relació amb informes que poden ser manifestament erronis.³²⁷ Però també és cert que la redacció de l'article 74.3 del Reglament de construcció exigeix que la llicència estigui subjecta a aquests informes favorables.

2.6.2.8. Convé destacar que la majoria de casos de corrupció urbanística que es donen arreu –hi ha més casuística judicial als països del nostre entorn– es deuen justament a decisions contràries al parer dels tècnics de les corporacions. En conseqüència, la presa de decisions de forma contrària o sense l'opinió dels tècnics que vetllen pel control del principi de jerarquia i de legalitat urbanística no és aconsellable.

³²⁷ En aquests casos el que s'hauria de fer és separar el tècnic o el secretari, mitjançant l'expedient sancionador corresponent, i substituir-lo definitivament o temporalment per una altra persona en el càrrec.

2.6.2.9. En definitiva, aquests informes tècnics es requereixen perquè l'acte no incorri en desviació de poder, que l'article 49 del Codi de l'Administració sanciona amb l'anul·labilitat; i en tot cas, només els tribunals poden valorar cas per cas si es produeix o no aquesta desviació, la qual també depèn de com s'hagi fonamentat cada decisió d'atorgament de llicència.

2.6.2.10. L'article 136.2 de la LGOTU conté encara un altre mitjà de control; són els informes favorables que el Comú ha de demanar i obtenir dels ministeris competents. Aquests informes del Govern són vinculants si no són favorables, atès que la competència que s'exerceix és supracomunal, i per tant, està per sobre de la potestat del Comú.³²⁸ És en aquest sentit que l'article 57 del Reglament de construcció es refereix a autoritzacions concurrents en aquests casos.

2.6.2.11. Si la llicència urbanística és denegada, la decisió ha de ser motivada, per aplicació de l'article 39 del Codi de l'Administració i de l'article 58.3 del Reglament de construcció, i s'hi pot recórrer en contra davant de la Comissió Tècnica d'Urbanisme.

Finalment, les llicències són transmissibles després de notificació prèvia al Comú, d'acord amb l'article 63 del Reglament de construcció.

D. Terminis d'execució de les obres subjectes a llicència. Caducitat

2.6.2.12. Segons el que disposen els apartats 1 i 2 de l'article 64 del Reglament de construcció, les llicències han de fixar un ter-

³²⁸ L'article 4.6 de la Llei de delimitació de competències dels comuns, en matèria d'urbanisme, obliga els comuns a actuar dins el marc de la legislació nacional.

mini d'inici d'execució de les obres, que, com a mínim, i per defecte, és d'un any per a les obres majors, i de sis mesos per a les menors, a comptar de la notificació de la llicència. També han de fixar un termini per a l'acabament, que, com a mínim, i per defecte, és de tres anys per a les obres majors, i d'un any per a les menors, a comptar de la data d'iniciació de les obres. Especialment, per a les llicències d'enderroc el termini mínim per executar-lo és d'un any.

2.6.2.13. L'incompliment dels terminis comporta la caducitat de les llicències, tal com estableix l'article 64.4 del Reglament de construcció. Però, abans que es produeixi aquesta caducitat, es pot sol·licitar una pròrroga per raons justificades, la qual es pot atorgar per la meitat del termini inicial, d'acord amb l'article 65 del Reglament de construcció. Després de la primera pròrroga, no es pot obtenir una nova pròrroga, de manera que el Comú ha de denegar qualsevol altra petició en aquest sentit si aprova la suspensió de llicències o un nou planejament incompatible amb la llicència inicial.

2.6.2.14. L'article 139 de la LGTOTU fixa un termini d'execució especial per a les obres d'excepció en sòl no urbanitzable, que no pot ser superior a dos anys. L'exhauriment d'aquest termini suposa tornar a començar l'expedient per obtenir una pròrroga.

2.6.2.15. En relació amb la caducitat, ni la LGOTU ni els reglaments no especifiquen si aquesta té lloc automàticament pel transcurs del termini, o si ha de ser declarada pel Comú perquè sigui efectiva.

E. Actuacions subjectes a llicència

2.6.2.16. L'article 134 de la LGOTU estableix que són obres subjectes a llicència:

- a) Les obres de nova planta d'edificacions i instal·lacions de tota mena.
- b) Les obres d'ampliació d'edificis.
- c) Les obres de modificació o reforma que afectin l'estructura o les obertures exteriors d'edificis.
- d) Les obres destinades a usos de caràcter provisional i temporals.
- e) Les parcel·lacions, les segregacions, les divisions de finques i els treballs d'urbanització.
- f) Els moviments de terres en general, les excavacions, els desmunts, les esplanacions i els terraplens, excepte els autoritzats dins el marc dels projectes d'urbanització o edificació corresponents inclosos als punts a), b), c), d) i e) anteriors.
- g) La demolició d'edificis, fora dels supòsits de declaració de ruïna.
- h) Les obres, les instal·lacions i els equipaments que afectin el subsòl, excepte els autoritzats dins el marc dels projectes d'urbanització o edificació corresponents inclosos als punts a), b), c), d) i e) anteriors.
- i) La instal·lació de rètols i cartells visibles des de la via pública quan no es trobin en locals tancats, segons les especificacions del Reglament de construcció.
- j) Els tancaments de finques i propietats.
- k) La tala d'arbres o de vegetació arbustiva quan constitueixin massa arbòria, espai de bosc o parc.
- l) La construcció de preses, bases, ponts, obres de defensa i les obres de correcció de torrents públics i cursos d'aigua.
- n) L'extracció d'àrids i l'explotació de tarteres i lloseres.
- m) En general, totes les actuacions que s'assenyalin reglamentàriament.

Totes aquestes actuacions han d'obtenir llicència d'acord amb el procediment que els és propi, pel fet que es consideren obres majors.³²⁹

2.6.2.17. També estan subjectes a llicències altres actuacions considerades com a obres menors, que són les que s'esmenten a l'apartat següent.

F. Procediment simplificat d'obtenció de llicències

2.6.2.18. Com a excepció del règim general d'obtenció de llicències, hi ha dos casos de tramitació simplificada.³³⁰

El primer és el cas de les obres menors. D'acord amb l'article 135 de la LGOTU són:

1. La reforma i la rehabilitació de sistemes urbanístics consistent en treballs de petita envergadura.

2. Les obres de modificació, reforma o rehabilitació d'edificis,

2.1. Que no comportin variació dels aspectes següents:

a) Superfície o volum

b) Elements estructurals

c) Usos

d) Composició de façanes o obertures

2.2. Que no requereixin adequació als reglaments de seguretat, instal·lacions i construcció.

2.3. Que no comportin disminució de la mida de les unitats en què es troba dividida l'edificació, ni n'augmentin el nombre.

³²⁹ En aquests termes, per contraposició a les obres menors, s'hi refereix l'article 137.4 de la LGOTU.

³³⁰ Aquest és el terme que s'utilitza a l'article 76 del Reglament de construcció.

2.4. Que no es facin en solars o patis.

En general, es consideren obres menors les que es fan amb caràcter mínim en relació amb el conjunt de l'edificació, segons el criteri dels tècnics comunals.

2.6.2.19. El segon supòsit de tramitació abreujada de les llicències és el de les obres de reforma i rehabilitació que no es considerin obres menors, de canvi d'ús, o d'edificis unifamiliars de nova planta en zones que no requereixin protecció contra riscos naturals.

2.6.2.20. Tant en el primer supòsit –obres menors– com en el segon, totes aquestes llicències (article 137.4 de la LGOTU) es tramiten seguint el mateix procediment: requereixen únicament que l'autor del projecte signi una declaració jurada que atesti que l'obra és conforme a la normativa urbanística i que no s'han de construir proteccions contra riscos naturals. Amb la presentació al Comú d'aquesta petició s'entén atorgada la llicència.

2.6.2.21. No obstant això, l'Administració disposa de tres mesos per revisar la llicència i, dins aquest termini, el Comú pot ordenar l'aturada de les obres si comprova que el projecte no és conforme a la normativa urbanística. En aquest darrer cas, el projecte i la llicència s'han d'adequar a la normativa urbanística si es volen continuar les obres, i si no s'actua d'aquesta manera, el Comú pot declarar la nul·litat de la llicència i ordenar la demolició de les obres executades.

2.6.2.22. Si dins el termini de tres mesos, la corporació local no es manifesta en cap sentit, la llicència adquireix ferma. Això sense perjudici que si, tot i exhaurit el dit termini, es constata que l'obra és

disconforme a la legalitat urbanística, el mateix Comú pot declarar la nul·litat de la llicència d'acord amb el procediment per a aquest tipus d'acord.

2.6.2.23. Tot i que no es diu a l'article 137.4 de la LGOTU, s'entén que encara que no hi hagi revisió per part del Comú durant aquest termini de tres mesos, aquestes llicències poden ser impugnades tal com s'estableix per al règim general,³³¹ i igualment hi són aplicables les disposicions relatives a les infraccions –també pel que fa al règim de restabliment de la legalitat urbanística– que s'estableixen per al règim general.³³²

2.6.2.24. El Reglament de construcció, a l'article 75, fa referència a un procediment especial, establert a l'article 137.3 de la LGOTU, per a les edificacions de nova planta destinades a habitatges plurifamiliars d'un nombre inferior a quinze habitatges, o de construcció d'habitatges unifamiliars adossats en nombre inferior a sis. En aquests casos, la llicència es considera atorgada per silenci positiu si no es denega expressament en el termini de tres mesos. No obstant això, la llicència no deixa de ser nul·la si no s'ajusta a les lleis, els reglaments o el planejament,³³³ i el Comú pot declarar aquesta nul·litat.³³⁴

En realitat, no es tracta d'un supòsit de tramitació abreujada, sinó d'un cas excepcional de silenci positiu.

³³¹ Vegeu la secció 4.

³³² Vegeu la secció 3.

³³³ L'article 75.5 del Reglament de construcció recorda en aquest sentit el que és una evidència des del punt de vista de règim general d'invalidesa dels actes administratius.

³³⁴ Vegeu l'apartat N d'aquesta secció.

G. Procediment sumaríssim d'obtenció de llicències

2.6.2.25. Si les obres són d'una importància molt menor –en concret les previstes a l'article 78 del Reglament de construcció– no cal l'actuació d'un tècnic, no s'ha de presentar declaració jurada, i la llicència s'obté amb la simple sol·licitud, sense perjudici de la revisió del Comú durant el termini d'un mes.

Amb aquesta facultat de revisió, la llicència pot ser declarada nul·la en qualsevol moment si no s'ajusta a la legalitat urbanística.

H. Llicències d'obra per a usos provisionals i temporals

2.6.2.26. D'acord amb l'article 80 del Reglament de construcció les obres per a usos provisionals i temporals³³⁵ es regeixen pel règim de llicències que els correspongui segons la seva entitat, i per tant poden ser obres majors o menors. Tot i això, les llicències estan subjectes a la condició que no dificultin l'execució del planejament ni siguin contràries a la legislació sectorial. Igualment, s'atorguen amb la condició que el propietari de la finca o el titular de la llicència estiguin obligats a l'enderroc i a la cessació de l'ús quan la llicència es revoqui, sense dret a indemnització.

Finalment, d'acord amb l'article 82 del Reglament de construcció s'ha de fixar la durada màxima de la llicència.

I. Especial referència a la llicència de parcel·lació

2.6.2.27. L'article 134.5 de la LGOTU es refereix a les llicències de *parcel·lacions, segregacions i divisions de finques*. I l'article 106 bis

³³⁵ Vegeu l'apartat D.2 de la secció 3 del capítol quart.

del Reglament urbanístic fa menció de les *llicències de parcel·lació, segregació i agregació simultànies o successives de finques*, amb la qual cosa dóna tractament de parcel·lació tant a la segregació com a l'agregació.

2.6.2.28. Aquest precepte reglamentari adverteix que la llicència de parcel·lació té com a objectiu constatar que la divisió es fa de manera conforme al planejament. I, en tot cas, també impedeix que se segreguin les parcel·les indivisibles, és a dir, qualsevol parcel·la que donaria com a resultat una parcel·la inferior a la mínima que estableix la normativa urbanística, o també les parcel·les aprovades en sòl urbà, però en què encara no s'han acabat els treballs d'urbanització.

2.6.2.29. D'altra banda, d'acord amb l'article 106 bis *in fine* del Reglament, la llicència de parcel·lació només es pot atorgar quan s'hagi aprovat el planejament que n'autoritzi la urbanització i que determini les característiques de la parcel·la. És a dir, segons aquest precepte, no poden ser objecte de parcel·lació les finques que es troben dins d'una unitat d'actuació subjecta a planejament derivat (sòl urbanitzable o urbà no consolidat –ni tampoc en sòl no urbanitzable, òbviament–) en un àmbit en què no s'hagi aprovat el Pla parcial o especial corresponent.

2.6.2.30. Si se segueix amb rigor aquest article, les finques en què es poden fer les actuacions provisionals a què es refereixen els articles 27.2 i 51.3 de la LGOTU no podrien ser dividides a l'efecte de realitzar a cada finca resultant de la divisió, una edificació de les que excepcionalment es permeten com a provisionals.

J. Especial referència a la llicència simultània d'edificació i urbanització

2.6.2.31. Amb caràcter general, per obtenir la llicència d'edificació cal que la parcel·la on s'ha de construir l'edificació tingui tots els elements d'urbanització establerts en el planejament, és a dir, que tingui la condició de solar.

2.6.2.32. Però, excepcionalment, sempre que la parcel·la tingui almenys accés rodat, es pot atorgar llicència d'edificació tot i que no tingui la condició de solar. En aquest cas, cal que la persona interessada presti aval bancari suficient per garantir l'execució total de les obres d'urbanització necessàries³³⁶ per dotar la parcel·la dels serveis establerts en el planejament, a l'efecte de transformar-la en solar. Com és lògic, les obres d'urbanització han d'abastar tot l'àmbit,³³⁷ i no només una o diverses parcel·les.

2.6.2.33. A més, per a l'aprovació d'aquesta llicència cal que s'hagin aprovat i siguin fermes tots els instruments de planejament que afectin la zona concreta on s'han de realitzar aquestes obres i que determinin amb rigor els serveis de què han de ser dotats els solars.

³³⁶ Hi ha una contradicció a l'article 103 del Reglament de construcció. Mentre al punt 2 s'exigeix que l'aval sigui suficient per garantir "l'execució total dels treballs", el punt 3 fixa la fiança en el 15% del cost de l'execució de les obres. Si es té en compte el criteri interpretatiu que fixa el mateix Reglament de construcció a l'article 5.2, en cas de dubte per contradiccions preval la interpretació més favorable a la menor edificabilitat. És a dir que per donar lloc a aquesta llicència excepcional prevaldria l'exigència més gran (la d'assegurar l'execució total de les obres).

³³⁷ L'àmbit és, segons el cas, la unitat d'actuació, el sector, l'àmbit determinat al pla d'etapes del Pla parcial, el polígon, etc.

K. Llicència d'ús, d'edificació, cèdula d'habitabilitat i certificat d'habitabilitat

2.6.2.34. A part de la llicència per a la construcció, una cop acabada l'edificació, els propietaris promotors d'edificis han d'obtenir del Comú la llicència d'ús, que acredita que l'edificació s'ha construït d'acord amb el projecte aprovat.

2.6.2.35. L'obtenció d'aquesta llicència és requisit *sine qua non* per a l'habitabilitat o l'explotació o l'ús de l'edifici. A part, si l'edifici és per a ús d'habitatge, abans de poder-se habitar efectivament cada unitat immobiliària, cal que s'obtingui la cèdula d'habitabilitat que expedeix el Govern, la qual implica una revisió de l'edifici per part dels serveis tècnics del ministeri competent, amb la finalitat de verificar el compliment de la normativa en matèria d'habitabilitat.

2.6.2.36. Per als habitatges amb autorització de construcció anterior al 6 de gener del 2000 no s'ha d'obtenir la cèdula d'habitabilitat; n'hi ha prou amb un certificat d'habitabilitat lliurat per un tècnic competent i segellat pel Govern, que pot portar a terme les inspeccions que consideri oportunes abans de segellar-lo.³³⁸

L. Aprovació tàcita per silenci administratiu

2.6.2.37. La normativa urbanística ha donat sentit d'aprovació tàcita –silenci positiu– a diversos supòsits d'inactivitat de l'Administració –silenci administratiu–, com a mesura per pal·liar la crisi econòmica i immobiliària que va sorgir als voltants de l'anys

³³⁸ Aquestes qüestions es regulen a l'article 124 i següents del Reglament de construcció.

2010, en un intent d'agilitzar la tramitació dels expedients davant de l'Administració.

2.6.2.38. La possibilitat que el silenci administratiu signifiqués l'aprovació tàcita ja estava establerta al Codi de l'Administració de l'any 1989, però només per als casos en què fos expressament disposat en una norma específica, ja que, en cas contrari i per defecte, s'entenia i s'entén que el silenci administratiu té sentit de denegació.

2.6.2.39. Així, per exemple, el silenci administratiu positiu regeix per a les obres d'excepció en sòl no urbanitzable.³³⁹ En aquests casos, si un informe ministerial preceptiu no s'evacua en el termini de dos mesos, s'entén que l'informe és favorable.³⁴⁰ I també s'entén que el Comú atorga la llicència si en el termini de tres mesos des que fou presentada la sol·licitud no s'ha denegat expressament.³⁴¹

2.6.2.40. El silenci amb efectes positius també té lloc en el cas de les sol·licituds de llicències de construcció d'habitatges plurifamiliars de menys de quinze habitatges, o quan es tracta d'habitatges unifamiliars adossats de menys de sis habitatges, si no es denega expressament en el termini màxim de tres mesos (article 137.3 de la LGOTU).³⁴²

2.6.2.41. I igualment, es pot considerar aprovació tàcita el supòsit de les obres menors o majors per tramitació simplificada, o d'edificis unifamiliars de nova planta en zones no exposades a riscos natu-

³³⁹ Article 139.4 de la LGOTU.

³⁴⁰ En aquest cas seria un silenci positiu per a un acte de tràmit, no definitiu.

³⁴¹ Aquest ja és un acte definitiu.

³⁴² Vegeu 2.6.2.24

rals: s'obté la llicència només amb la sol·licitud, tal com s'ha vist més amunt,³⁴³ i queda confirmada si en el termini de tres mesos des de la petició no s'ha denegat expressament.

M. Denegació tàcita per silenci administratiu

2.6.2.42. Amb tot, i llevat dels supòsits excepcionals que s'han esmentat a l'apartat anterior, el silenci administratiu té en general sentit de denegació tàcita en matèria urbanística, pel transcurs de dos mesos (article 40 del Codi de l'Administració).

2.6.2.43. Ho estableix explícitament l'article 74 del Reglament de construcció: les llicències s'entenen denegades si no s'han resolt en el termini de dos mesos des de la petició; tot i això, el termini es pot prorrogar en els mateixos termes que els que fixa el Codi de l'Administració,³⁴⁴ és a dir, un mes més. També cal tenir en compte que el termini queda suspès durant el temps que s'hagi pogut atorgar a la persona interessada per esmenar errors o deficiències, el qual no pot ser superior a un mes.

2.6.2.44. En el mateix sentit, l'article 72.4 del Reglament de construcció estableix el silenci negatiu si durant la tramitació de les llicències, en el termini d'un mes els ministeris competents no han lliurat els informes favorables sectorials. Queda el dubte de si aquest precepte reglamentari és conforme a l'article 40 del Codi de l'Administració –una Llei amb rang jeràrquic superior al Reglament–, que estableix el termini de dos mesos per a la denegació

³⁴³ Vegeu aquesta mateixa secció, lletra F.

³⁴⁴ Article 130 del Codi de l'Administració.

tàcita per silenci administratiu, i, per tant, si és vàlid o, al contrari, es podria impugnar mitjançant el recurs indirecte.³⁴⁵

N. Nul·litat de llicències

2.6.2.45. L'article 140 de la LGOTU disposa la nul·litat de les llicències de construcció o urbanístiques que s'hagin atorgat amb infracció de les disposicions sobre classificació i règim del sòl del POUP.

2.6.2.46. Sembla que aquest article s'hagi d'interpretar de manera més àmplia, ja que en virtut de l'article 48 del Codi de l'Administració, són nul·les totes les llicències, com a actes administratius, que dicti un òrgan incompetent, que tinguin un contingut impossible, que siguin constitutives d'una infracció penal, que transgredeixin de forma absoluta el procediment legal, que violin les regles essencials per a l'expressió de la voluntat dels òrgans col·legials o, finalment, que transgredeixin el principi de jerarquia normativa. I fins i tot, tenint en compte el contingut de l'article 49 del mateix Codi, són anul·lables si comporten qualsevol transgressió de l'ordenament administratiu.

2.6.2.47. Dit d'una altra manera, no sembla lògic que l'article 140 de la LGOTU estableixi un règim especial i més restringit de nul·litat en matèria de llicències de construcció i urbanisme, que el règim general de nul·litat i anul·labilitat dels actes administratius.

2.6.2.48. Quant al procediment, la nul·litat de les llicències es pot declarar a instància d'una tercera persona o d'ofici per la mateixa Administració que les ha atorgat.

³⁴⁵ Vegeu el paràgraf 2.6.2.4.

Si es produeix a instància d'una tercera persona, ha de ser declarada nul·la com a conseqüència d'una impugnació resolta, mitjançant el recurs administratiu previ preceptiu que resol la Comissió Tècnica d'Urbanisme; si la Comissió no ha declarat la nul·litat i s'ha seguit la impugnació davant la jurisdicció, la declaració de nul·litat correspon als òrgans jurisdiccionals.

2.6.2.49. Convé recordar que, d'acord amb l'article 143 de la LGOTU, l'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació és pública. I que contra les obres que es poden considerar contràries a les disposicions urbanístiques, les accions es poden exercir durant tot el temps que dura l'execució de les obres i fins a un any després de l'acabament, a comptar de la data del certificat final d'obra de la direcció facultativa.

2.6.2.50. Amb relació a la nul·litat declarada d'ofici,³⁴⁶ la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de l'11 de novembre del 2005³⁴⁷ va establir que l'Administració que ha atorgat l'acte administratiu (*mutatis mutandis* la llicència) ho pot fer en dos supòsits. En primer lloc, si es declara la nul·litat dins del termini en què una tercera persona pot impugnar l'acte. En segon lloc, si la declaració de nul·litat és conseqüència del fet que l'acte administratiu, i per tant, també la llicència, s'ha dictat tenint en compte dades o declaracions subministrades per la mateixa persona interessada que no resulten ajustades a la realitat dels fets.

³⁴⁶ L'article 144 de la LGOTU disposa que els òrgans de l'ordenació de la planificació, l'urbanisme i la construcció poden revisar d'ofici els seus actes i acords, de conformitat amb el Codi de l'Administració. Sentén que també d'acord amb la resta de l'ordenament jurídic, com, per exemple, la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

³⁴⁷ STSJA 65-2005, de l'11 de novembre del 2005. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

En tot cas, per a la declaració d'ofici de la nul·litat és preceptiva l'audiència de la persona interessada.

2.6.2.51. Fora d'aquests dos supòsits, per a la declaració de nul·litat d'ofici s'ha de recórrer al judici de lesivitat i a la demanda posterior davant de la jurisdicció en declaració de nul·litat, d'acord amb l'article 23 *in fine* de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, en un judici contradictori en què la part demandada és la persona beneficiària de la llicència.

2.6.2.52. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de l'11 de novembre del 2005 aclareix les condicions per a la revisió d'ofici:³⁴⁸

“Per a la revisió d'ofici d'un acte administratiu declaratiu de drets resulta necessari que la seva adopció hagi comportat una vulneració de l'ordenament jurídic i, en segon lloc, que l'Administració iniciï les actuacions encaminades a la revocació de l'acte il·legal, amb la preceptiva audiència de l'interessat, dins del termini establert per a la seva impugnació jurisdiccional. En efecte, només durant aquest període, en el qual l'acte administratiu no ha guanyat encara fermesa definitiva, pot l'Administració encetar els tràmits necessaris per tal de deixar sense efecte, per la pròpia autoritat, un acte declaratiu de drets que resulta il·legal.”

“Transcorregut aquest termini sense haver exercit la potestat de revisió d'ofici, l'Administració ha de procedir a impugnar l'acte que es reputa invàlid davant la Jurisdicció administrativa, fent ús de les facultats que li atribueix l'article 23 de la seva llei reguladora,

³⁴⁸ STSJ 65-2005, de l'11 de novembre del 2005. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

per tal de què sigui aquesta darrera la que, previ el corresponent procés contradictori, examini la concurrència del vici denunciat i declari la invalidesa de l'acte.”

“Tanmateix, la necessitat d'acudir a aquest tipus de procediment, que té per objecte assegurar el principi de seguretat jurídica, queda exclosa quan l'acte s'ha dictat en base a dades o declaracions subministrades pel propi interessat, que no resulten ajustades a la realitat dels fets, ja que en aquest cas no es tracta en realitat d'examinar la legalitat o il·legalitat de l'acte, és a dir, la verificació del criteri jurídic que ha presidit la seva adopció, sinó que es planteja la mera constatació de què la situació de fet invocada per l'interessat no concorda amb la realitat.”

2.6.2.53. I d'acord amb la sentència de la mateixa Sala del 6 de desembre del 2011:³⁴⁹

“La declaració de lesivitat és un tràmit previ a la interposició de la demanda jurisdiccional, adreçada a obtenir que es declari la nul·litat de determinades resolucions administratives anteriorment adoptades i que es consideren contràries a l'ordenament jurídic, segons preveu l'article 23 *in fine* de la Llei reguladora d'aquesta Jurisdicció. En conseqüència, la declaració de lesivitat no produeix efectes per si mateixa, sinó que és un mer acte de tràmit que no tanca un procediment administratiu, sinó que dóna lloc precisament a la via jurisdiccional. Des de la perspectiva que ofereix l'article 8 de la Llei de la Jurisdicció, no es tracta doncs d'un acte susceptible d'impugnació en via administrativa o jurisdiccional. L'anterior conclusió no suposa cap indefensió per als interessats.

³⁴⁹ STSJA 83-2011, del 6 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

La via on podran fer valer els seus drets no es altre que l'actuació com a demandats en el procés que s'inicia a instància de l'Administració, en virtut de l'article 23 de la Llei de la Jurisdicció [...]”.

2.6.2.54. Ara bé, com que les llicències d'obres sempre s'atorguen tenint en compte dades que procura la mateixa persona interessada a l'Administració, aquest judici de lesivitat no és necessari, i l'Administració pot declarar per si mateixa la nul·litat de la llicència.

Secció 3. Protecció de la legalitat urbanística

A. Competència d'inspecció urbanística i potestat sancionadora

2.6.3.1. El comuns tenen la competència d'inspecció urbanística³⁵⁰ i de la potestat sancionadora; tot i això, en cas d'inacció per part dels comuns, el ministeri encarregat de l'ordenament territorial pot exercir la competència i la potestat en els casos següents:

- a) Quan el Comú, un cop assabentat de la infracció, no adopta les mesures pertinents ni incoa expedient sancionador durant els vuit dies següents.
- b) Quan l'expedient es manté paralitzat durant més de dos mesos.

B. Diferència entre restabliment de la legalitat i potestat sancionadora

2.6.3.2. Les sentències de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 19 de desembre del 1995 i del 25 de març del

³⁵⁰ La inspecció urbanística és la que permet les mesures de restabliment de la legalitat urbanística.

1998³⁵¹ diferenciaven entre les mesures de restabliment de la legalitat i la potestat sancionadora:

“Les actuacions que suposen un incompliment de la normativa urbanística poden produir diversos efectes, entre els quals destaquen, per la seva importància, les mesures encaminades a restablir el compliment de l'ordre jurídic pertorbat, la indemnització de danys i perjudicis quan sigui escaient i, en darrer terme, la imposició d'una sanció administrativa. Encara que l'ús d'una terminologia sovint inexacta pugui donar lloc a confusions, és necessari precisar que les mesures adoptades per l'Administració per tal de restaurar l'ordre jurídic infringit no són pròpiament de naturalesa sancionadora, ja que van adreçades a assegurar el compliment de les normes que han estat desconegudes per una actuació il·legal, mentre que les sancions administratives –ordinàriament multes– suposen una aflicció suplementària per al seu autor, imposada com a conseqüència d'aquella activitat.”

2.6.3.3. Després de l'aprovació de la LGOTU, la sentència del 27 de juliol del 2009 de la mateixa Sala Administrativa ha continuant establint aquesta distinció:³⁵²

“En primer lloc, s'ha de partir del contingut de l'article 154.2 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, segons el qual “amb independència de les mesures per restaurar la legalitat vulnerada previstes als articles 151 i 152 precedents, tota infracció urba-

³⁵¹ STSJA 95-46, del 19 de desembre del 1995, i STSJA 98-13, del 25 de març del 1998. Cf. *Recull de jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*.

³⁵² STSJA 67-2009, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

nística comporta la imposició de sancions als responsables”. Aquest precepte dona la clau per resoldre la qüestió litigiosa, ja que distingeix entre el procediment sancionador en sentit estricte (“la imposició de sancions als responsables”) i les mesures encaminades de forma prioritària al restabliment de la legalitat urbanística, que contemplen els referits articles 151 i 152, les quals s'adopten amb independència d'aquelles que són pròpiament sancionadores. En conseqüència l'aturada de les obres s'ha d'acordar de manera immediata per part del Cònsol major, quan s'executen sense llicència o contravenint les condicions d'aquesta, sense que sigui necessària la prèvia iniciació del procediment sancionador encaminat a depurar responsabilitats i a imposar les sancions corresponents.”

2.6.3.4. Consegüentment, una cosa són les mesures de restabliment de la legalitat, i una altra cosa la potestat sancionadora, si bé en ambdós casos la base és la infracció urbanística.

C. Infracció urbanística

2.6.3.5. Constitueix infracció urbanística tota vulneració, per acció o per omissió, de les disposicions contingudes a la LGOTU o als instruments d'ordenació urbanística i de la construcció del Govern i dels comuns (article 154.1 de la LGOTU).

2.6.3.6. Les infraccions urbanístiques poden ser molt greus, greus o lleus (article 155.1 de la LGOTU).

L'article 155.2 de la LGOTU estableix les infraccions molt greus en els termes següents:

“Són infraccions molt greus les accions o omissions que constitueixen incompliment de disposicions relatives a parcel·lacions urbanístiques, obres d'urbanització o d'edificació contràries a la planificació i que afectin superfície destinada a domini públic, infraestructures, equipaments socials, serveis públics, zones verdes o llocs, espais i béns protegits.”

2.6.3.7. L'ús de la conjunció i –i també la interpretació sistemàtica dels apartats 2 i 3 de l'article 155 de la LGOTU– fa que s'hagin de sumar els requisits d'*actuació contrària a la planificació* i d'*afectació* amb aquesta de certs espais protegits, ja sigui per ser de domini públic ja sigui per altres causes, com ara de protecció mediambiental o cultural. Per tant, la infracció molt greu queda constituïda si es reuneixen tots dos requisits.

2.6.3.8. Segons l'article 155.3 de la LGOTU:

“Són infraccions greus les accions o omissions que constitueixen incompliment de les disposicions relatives a parcel·lacions urbanístiques o obres d'urbanització, a l'ús del sòl i, a la situació, el volum, l'ocupació i l'alçada de les edificacions”.

2.6.3.9. Tot i que la redacció hauria estat més entenedora si no s'hagués utilitzat la *i* (que sempre pot donar lloc a la interpretació de sumar els diversos requisits units per la conjunció), i s'hagués utilitzat la *o* disjuntiva, sembla clar que es tracta de diversos supòsits, i que no cal que se sumin tots per donar lloc a la infracció.

2.6.3.10. Així ho interpreta la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 5 de maig del 2008,³⁵³ quan considera que és una infracció greu la construcció d'un mur perimetral i el cobriment de la rampa d'accés, pel fet que no és una obra que: “tingui naturalesa merament accessòria i provisional, ni es tracta d'obres menors” i també perquè el cobriment de la rampa: “ha comportat augment de volumetria”. La Sala, doncs, no interpreta que s'hagin de donar tots els requisits establerts a l'article 155.3 per considerar constituïda una infracció greu.

2.6.3.11. Segons l'article 155.4 de la LGOTU, són infraccions lleus les que no tenen caràcter d'infracció greu o molt greu, i en qualsevol cas, una actuació sense llicència.

2.6.3.12. Finalment, l'apartat 5 de l'article 155 de la Llei regula un procediment simplificat³⁵⁴ per a les obres que obtenen llicència amb l'únic requisit de la declaració jurada de l'autor del projecte. En aquest procediment, la signatura de la declaració jurada que incorri en falsedat es considera com a falta molt greu, greu o lleu segons la classificació de la infracció. La redacció no és gaire afortunada, ja que clarament no es vol referir a la falsedat de la signatura, sinó al contingut de la mateixa declaració.

D. Restabliment de la legalitat

2.6.3.13. Pel que fa al restabliment de la legalitat, l'article 153 de la LGOTU possibilita que el cònsol major pugui ordenar immediata-

³⁵³ STSJA 36-2008, del 5 de maig del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

³⁵⁴ Vegeu l'apartat F de la secció 2.

ment l'aturada de les obres que constitueixin una infracció urbanística, i estableix que ho pot fer abans de la instrucció de qualsevol expedient. Sembla clar que la decisió d'aturada de les obres ha d'estar motivada, d'acord amb l'article 39 del Codi de l'Administració, que ho disposa així per als actes desfavorables a les persones administrades.

2.6.3.14. D'altra banda, la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 4 de març del 2011³⁵⁵ considera que l'aturada de les obres acordada pel cònsol major es pot donar fora del marc d'un expedient sancionador, i abans d'aquest expedient.

2.6.3.15. L'article 147.2 de la LGOTU recorda que si el Comú –a través del cònsol– no ha adoptat les disposicions pertinents dins del termini de 48 hores des que ha tingut coneixement dels fets constitutius d'infracció, la denúncia es pot formular davant de la Comissió Tècnica d'Urbanisme. I d'acord amb l'article 132.2.a) de la Llei, la Comissió Tècnica d'Urbanisme disposa, en aquest cas, l'aturada d'aquestes obres o treballs en curs.

2.6.3.16. A part d'aquesta mesura cautelar, el tractament legal que es dona a les obres realitzades sense llicència és diferent del tractament legal que es dona a les obres realitzades en contravenció de la llicència.

2.6.3.17. Amb relació a les obres realitzades sense llicència, l'article 151 de la LGOTU estableix de forma clara que se n'ha de manar l'aturada immediata, i que després de la instrucció de l'expedient es poden adoptar dues solucions segons el cas:

³⁵⁵ STSJA 17-2011, del 4 de març del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

a) Si les obres són incompatibles amb la normativa urbanística, se n'ordena la demolició i el retorn de les coses a l'estat anterior, a costa del propietari.³⁵⁶

b) Si les obres són compatibles amb la normativa urbanística, es requereix el propietari perquè en el termini de 60 dies sol·liciti la llicència, i, si no ho fa, s'actua d'acord amb el procediment esmentat a la lletra anterior.

2.6.3.18. En canvi, amb relació a les obres realitzades en contravenció de llicència, un cop aturades les obres, el Comú estableix un termini perquè el propietari posi les obres en l'estat que indica la llicència i, si no ho fa, el Comú resol la manca de condicions per a l'habitabilitat, l'explotació o l'ús. Aquesta solució sembla clarament insuficient, ja que pot succeir que una obra quedi indefinidament inacabada, sense que hi hagi cap solució amb vista a una possible demolició i el restabliment a l'estat anterior o a l'estat que conforma la llicència. La solució d'aquesta situació podria ser la declaració de la caducitat de la llicència, una cop transcorregut el termini que ha de comportar la declaració de caducitat. Però en aquest cas tampoc queda resolta la qüestió de la demolició de les obres inacabades.

2.6.3.19. En aquest sentit apuntat, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 25 de juliol del 2006³⁵⁷ va determinar que un edifici no acabat, amb la llicència caducada i amb un canvi en la normativa que el feia inviable, havia de ser enderrocat. La decisió jurisdiccional es basava en el fet que la declaració de l'estat de ruïna pot comportar l'enderroc, i que no només s'ha de

³⁵⁶ La utilització del terme *propietari* fa que es presumeixi que aquest ha de vetllar pel que es realitza a la seva propietat. En cas contrari, s'hauria utilitzat el terme *infractor*, per exemple, ja que l'autor de la infracció no ha de ser necessàriament el propietari de l'immoble.

³⁵⁷ STSJA 52-2006, del 25 de juliol del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

tenir en compte la ruïna com a estat físic, sinó també la ruïna econòmica. L'edifici objecte de la sentència estava condemnat a la degradació progressiva amb perill per a la seguretat.

Però la sentència va ser anul·lada pel Tribunal Constitucional, per sentència del 25 de maig del 2007,³⁵⁸ per considerar que la interpretació per analogia que feia el Tribunal Superior de Justícia no tenia base suficient i posava en perill valors com la seguretat jurídica i la propietat privada. El Tribunal Constitucional va considerar que, sense cap compensació econòmica –per exemple, derivada de la legislació d'expropiació–, no es podia donar lloc a aquesta interpretació per analogia, que comportava l'enderrocament efectiu de l'edifici per compte del propietari.

2.6.3.20. Per això, en els casos de realització d'obres en contravenció de llicències, si el propietari no vol ajustar l'obra a la llicència, el nostre ordenament jurídic ens aboca a situacions indesitjables, com ara els d'edificis perpètuament inacabats.

2.6.3.21. L'article 147.1 de la LGOTU facilita una actuació especial per a les situacions d'urgència per perill públic, per contravenció manifesta de la legalitat urbanística, o per evitar fets consumats o perjudicis a tercers. En aquests supòsits el ministre encarregat de l'ordenament del territori –actuant com a president de la Comissió Tècnica d'Urbanisme– o la persona en qui delegui, pot decidir l'aturada immediata de les obres o els treballs i ordenar l'execució de totes les mesures que siguin necessàries. Contra aquesta decisió, es pot interposar recurs de reposició davant de la Comissió Tècnica d'Urbanisme.

³⁵⁸ STC Causa 2006-22 i 25-RE.

E. Procediment per a la resolució d'infraccions i imposició de sancions

2.6.3.22. L'article 114 i següents del Codi de l'Administració de l'any 1989 regula el procediment per instruir els expedients administratius. El mateix article fa referència als actes preparatoris que pot manar l'Administració abans d'incoar un expedient o abans de prendre una decisió, que es regulen a l'article 36 del mateix Codi. Segons aquest procediment, durant el curs de la instrucció la persona interessada ha de tenir audiència per formular al·legacions i aportar proves dins el termini fixat (article 117 del Codi) i, acabada la instrucció, la persona interessada disposa d'un termini de deu dies per tornar a formular al·legacions (article 120 del Codi).

2.6.3.23. D'altra banda, el Reglament regulador del procediment sancionador de l'any 1998 regula un procediment general *ad hoc* per a les sancions administratives que, en allò essencial, és conforme a les disposicions del Codi de l'Administració.

El procediment establert en aquest Reglament disposa que es pot procedir a una informació prèvia a la incoació (article 2.2), i que tant si s'ha obert aquesta informació prèvia com si no s'ha fet efectiva, l'expedient s'inicia per incoació de l'òrgan competent, que ho ha de notificar a la persona expedientada (article 2.1). Seguidament l'instructor practica les proves i formula el plec de càrrecs amb l'exposició dels fets i motius, amb referència expressa dels preceptes legals infringits i amb la proposició d'una sanció. Alhora s'atorga un termini de deu dies a la persona expedientada perquè pugui presentar al·legacions en defensa dels seus drets (article 3). Transcorregut el termini per presentar al·legacions, o un cop presentades les al·legacions, l'instructor confirma o revoca la proposta de sanció i tramet l'expedient a l'òrgan que va incoar l'expedient per tal que el resolgui o el trameti a l'òrgan que l'ha de resoldre (article 5).

2.6.3.24. Per tant, com a reglament *secundum lege*, entenem que són les disposicions d'aquest Reglament específic les que s'han de tenir en compte per tramitar els expedients per infraccions urbanístiques.

2.6.3.25. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 22 de setembre del 2010³⁵⁹ deixa clar, seguint la literalitat del Reglament, que no poden coincidir en un mateix òrgan o persona les qualitats d'instrucció i de resolució; i també que si és així, l'expedient és nul. Es tracta de la transposició de normes i principis del dret processal penal.

F. Persones responsables de les infraccions

2.6.3.26. L'article 157 de la LGOTU determina les persones responsables de les infraccions urbanístiques. L'apartat 1 d'aquest article indica que les persones responsables d'una infracció són el propietari i els agents responsables. I l'apartat 2 apunta que si les obres s'executen d'acord amb una llicència de contingut manifestament constitutiu d'una infracció molt greu o greu, a més també són responsables el facultatiu i el secretari que han emès informes favorables sobre el projecte.

2.6.3.27. Aquest darrer apartat estableix igualment que si els responsables de les infraccions no són el tècnic comunal o el secretari de la corporació, aleshores ho és la mateixa corporació que ha atorgat la llicència.

En realitat és una responsabilitat sense contingut, per tal com les sancions que es fixen són multes que s'han d'ingressar a la hisenda

³⁵⁹ STSJA 58-2010, del 22 de setembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

de la corporació, i s'arriba al contrasentit que la corporació s'imposa una multa a favor de si mateixa.

2.6.3.28. La responsabilitat comunal esmentada és diferent de la responsabilitat que pot tenir l'Administració d'acord amb els principis establerts a l'article 59 del Codi de l'Administració (responsabilitat enfront dels administrats), i també de les responsabilitats que, des d'un punt de vista penal i civil, poden tenir personalment els agents i les persones amb càrrec públic que hagin exercit de forma irregular les seves funcions.

G. Sancions i criteris de graduació

2.6.3.29. Les sancions que consten a l'article 158 de la LGOTU per a les infraccions urbanístiques són les següents:

- a) Infraccions molt greus, multa des de 50.001 euros fins a 100.000 euros.
- b) Infraccions greus, multa des de 5.001 euros fins a 50.000 euros.
- c) Infraccions lleus, multa des de 1.000 euros fins a 5.000 euros.

2.6.3.30. A més, hi ha una sanció específica per a l'arquitecte o el tècnic autoritzat que signa un projecte que obté llicència només per mitjà de la presentació del projecte en el procediment simplificat.³⁶⁰ En aquest cas, l'expedient i la sanció són resolts pel Govern, i la sanció consisteix en la inhabilitació per exercir la professió liberal durant dos anys en cas de declaració jurada que incorri en falsedat, és a dir, d'infracció molt greu, i durant d'un any si constitueix una infracció greu.

³⁶⁰ Vegeu secció 2, lletra F.

Com s'ha dit, des del punt de vista de la tècnica legislativa és poc encertat que es faci referència a la *falsedat de la signatura*.³⁶¹

2.6.3.31. L'article 159 de la LGOTU precisa els criteris per graduar les sancions.

- a) La gravetat de la matèria.
- b) La importància econòmica dels fets constitutius d'infracció.
- c) Les circumstàncies agreujants o atenuants.
- d) La reiteració.
- e) I el grau de culpabilitat de cada un dels infractors.

Es tracta d'un conjunt de criteris molt genèrics i orientatius, que donen un ampli marge d'apreciació a l'Administració, però que cal motivar suficientment.

2.6.3.32. El mateix article també disposa que dues infraccions amb connexió causa-efecte comporten una única sanció. I que si la suma de la sanció i el cost de les actuacions per restaurar la legalitat urbanística és inferior al benefici resultant de la infracció, s'ha d'incrementar la quantitat de la sanció fins a assolir el cost del benefici, ja que la infracció no pot comportar un benefici econòmic per a la persona infractora.

H. Prescripció de les infraccions

2.6.3.33. L'article 160 de la LGOTU estableix la prescripció de les infraccions urbanístiques:

³⁶¹ Vegeu 2.6.3.12

- a) Les infraccions molt greus prescriuen al cap de 4 anys.
- b) Les infraccions greus prescriuen al cap de 2 anys.
- c) Les infraccions lleus prescriuen al cap d'1 any.

2.6.3.34. En tot els casos es compta el termini des de la data en què s'ha comès la infracció³⁶² o, si és desconeguda, des de la data en què s'hagi pogut incoar el procediment sancionador en aparèixer signes externs que hagin permès conèixer els fets constitutius de la infracció.

Si es tracta d'una activitat continuada constitutiva d'infracció, el còmput s'inicia a la data en què finalitza l'activitat o la data del darrer acte amb què la infracció és consumada.

I. Especial referència a la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans en un cas contra Andorra

2.6.3.35. Es pot plantejar la qüestió de si, un cop constatada una infracció urbanística que ha estat objecte d'una resolució per part del Comú que mana la demolició de l'obra infractora perquè no és possible d'acord amb la normativa vigent, la infracció sancionada pot ser objecte d'*indult* per part de la mateixa Administració, mitjançant l'aprovació d'una nova normativa posterior que en permeti la regularització, o que permeti la realització d'actes de la mateixa Administració destinats a evitar l'enderroc.

2.6.3.36. Fins avui, s'ha plantejat un cas molt precís, resolt per la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans, del 26 de gener

³⁶² La STSJA 48-2009, del 20 de maig del 2009, declara prescrita una infracció (obertura d'una finestra) sense llicència, que va ser constada pels serveis comunals i que fins molt de temps després no va ser objecte de denúncia i d'incoació d'expedient.

del 2009, en el cas *V i G contra Andorra*.

El cas, succintament, és el següent: els Srs. V i G havien impugnat la llicència que havia obtingut una tercera persona per construir un edifici de pisos davant dels seu xalets, basant-se en el fet que aquell edifici no s'ajustava a la normativa de construcció comunal. Després de seguir la impugnació en seu judicial, els recurrents van aconseguir que el Tribunal Superior de Justícia reconegués la pretensió dels agents; l'edifici de pisos s'havia d'enderrocar parcialment.

El Comú d'Escaldes-Engordany, la parròquia on tenia lloc l'actuació irregular, després de la sentència on es constata la irregularitat de la llicència atorgada a l'edifici de pisos i se n'ordenava l'enderroc conseqüent, va dur a terme una actuació que possibilitava que l'edifici complís *ex novo* la normativa comunal.

2.6.3.37. Després d'impugnar aquesta actuació i de seguir l'*iter* judicial corresponent, els Srs. V i G van plantejar i introduir la qüestió en instància davant del Tribunal Europeu de Drets Humans. El Tribunal va resoldre la qüestió afirmant que el resultat de l'actuació del Comú posterior a aquella sentència "ha estat la privació pels agents del seu dret de veure executar una sentència definitiva que els era favorable" i que aquest fet havia produït "una violació de l'article 6.1 de la Convenció" europea de drets humans, és a dir, una violació del dret a un judici equitable.

2.6.3.38. El cas és molt concret, i s'hi analitzen unes circumstàncies molt específiques sota la perspectiva de l'article 6.1 del Conveni europeu de drets humans. Per això, ens preguntem si la mateixa solució té cabuda en el cas que la demolició s'hagi acordat per resolució de l'Administració, i que la mateixa Administració

hagi aprovat un canvi en la normativa posterior a aquest acord que permeti la regularització de l'obra conforme a la nova legalitat.

Secció 4. Procediment contenciós

2.6.4.1. El títol X de la LGOTU està dedicat al procediment contenciós. L'article 146 de la Llei instrumenta un sistema de recursos administratius contra els actes administratius aprovats en matèria d'urbanisme:

“1. Contra els actes, expressos o tàcits, de l'Administració comunal en matèria d'urbanisme i construcció, i contra els instruments comunals d'ordenació definits en aquesta Llei, es pot interposar recurs d'alçada davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme.

2. Contra els actes de la Comissió Tècnica d'Urbanisme es pot interposar recurs de reposició.

3. Contra els actes i els instruments d'ordenació del Govern es pot interposar recurs de reposició.

4. El termini per a la interposició de qualsevol recurs és de tretze dies hàbils a comptar des de la data de la notificació o de la publicació de l'acte o instrument normatiu.”

2.6.4.2. Alhora, l'article 148, inclòs al mateix títol de la LGOTU, disposa que es pot recórrer contra les resolucions de la Comissió Tècnica d'Urbanisme relatives a recursos contra actes dels comuns o de la mateixa Comissió davant de la jurisdicció, pel fet que són resolucions que exhaureixen la via administrativa.

2.6.4.3. A part d'aquest procediment general, el mateix títol X de la LGOTU estableix unes disposicions processals específiques.

En primer lloc, els articles 142 i 145 de la LGOTU contenen unes dis-

posicions específiques sobre els contenciosos que tinguin per objecte els convenis urbanístics que s'inclouen en els plans parcials o especials:

a) Segons l'article 142 de la LGOTU, els litigis que es plantegen entre propietaris i l'Administració derivats de l'aplicació, la interpretació o l'execució d'aquests convenis d'urbanització són competència de la jurisdicció administrativa. En realitat, aquest precepte no afegeix res a les disposicions de la Llei qualificada de la Justícia sobre la competència, ni tampoc a les disposicions generals que ja hi ha al mateix títol X de la LGOTU.

b) I en els termes de l'article 145 LGOTU, els litigis que es plantegen entre particulars en relació amb aquests convenis d'urbanització són competència de la jurisdicció civil. Ara bé, els convenis d'urbanització inclosos en un Pla parcial formen part de l'acte administratiu aprovat pel Comú, i s'hi estableixen bàsicament les obres d'urbanització que s'han de realitzar com a conseqüència del Pla parcial aprovat, el procés de reparcel·lació que té lloc dins el marc d'aquest Pla parcial, i també les quotes resultants d'aquesta reparcel·lació i les despeses de les obres d'urbanització corresponents a cada propietari. En aquestes circumstàncies ens preguntem si aquesta disposició de la LGOTU és conforme a l'article 39.3.b) de la Llei qualificada de la Justícia, quan prescriu que la jurisdicció administrativa és la jurisdicció competent per controlar la subjecció a dret de l'activitat normativa i d'execució de l'Administració pública. I, en cas que no sigui conforme a aquesta Llei qualificada, si ha de prevaldre el que preveu aquesta darrera precisament pel fet que és qualificada.

2.6.4.4. En segon lloc, el mateix article 145 LGOTU configura un altre procediment especial, sobre el litigi entre particulars derivat

de qüestions relatives a demolició d'obres i instal·lacions que vulnerin les disposicions urbanístiques pel que fa a la distància mínima entre edificacions, pous, cisternes, fosses i elements constructius comunitaris i usos perillosos o insalubres. Encara que segons la LGOTU es resolen per la jurisdicció civil, cal reproduir l'argument desenvolupat al punt anterior.

En efecte, les edificacions s'han de situar a una certa distància en compliment d'una normativa urbanística que dóna lloc a una llicència, i com que la llicència és un acte administratiu, les qüestions que susciti la llicència són revisables per la jurisdicció administrativa. El mateix cal dir en relació amb pous, cisternes, fosses o elements constructius comunitaris o usos perillosos o insalubres: si han estat construïts amb el requisit previ d'obtenir la llicència corresponent, la llicència és revisable per la jurisdicció administrativa; i si no han estat construïts per aplicació d'una llicència, s'ha de donar lloc a les accions de la mateixa Administració perquè restableixi la legalitat urbanística i perquè exerceixi la potestat sancionadora. Per tant, no s'entén gaire bé aquesta previsió processal de la LGOTU, tal vegada contrària a la Llei qualificada de la justícia.

2.6.4.5. En darrer lloc, hi ha un procediment especial per a les situacions d'urgència.³⁶³

³⁶³ Vegeu el paràgraf 2.6.3.21.

Secció 5. Comissió Tècnica d'Urbanisme

A. Composició

2.6.5.1. La Comissió Tècnica d'Urbanisme està composta per onze membres (article 131 de la LGOTU):

- a) El ministre responsable de l'ordenament territorial, o el director responsable d'urbanisme del ministeri, per delegació del ministre.
- b) Dos tècnics amb titulació d'arquitectura superior o enginyeria de camins, canals i ports –o titulació superior amb competències en matèria d'urbanisme homologada per la Unió Europea– del ministeri responsable de l'ordenament territorial, designats pel mateix ministre.
- c) Un jurista coneixedor del dret urbanístic, designat pel ministre, que exerceix les funcions de secretaria de la Comissió.
- d) Un representant de cada Comú, que també ha de ser tècnic amb titulació d'arquitectura superior o enginyeria de camins, canals i ports –o titulació superior amb competències en matèria d'urbanisme homologada per la Unió Europea–, nomenat per cada Comú, amb un període de mandat que coincideix amb el mandat comunal. Al final del període, els representants comunals queden en funcions fins que el nou Comú els confirmi o els substitueixi, si bé poden ser separats del càrrec per acord motivat del Comú que els ha nomenat o de la majoria de la Comissió.

Els membres nomenats pel ministre són remunerats pel Govern, i els membres nomenats pels comuns són remunerats pel Comú que els nomena.

2.6.5.2. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 24 de maig del 2006³⁶⁴ ha declarat que el nomenament dels membres de la Comissió no vulnera el dret d'accedir als càrrecs i les funcions públiques en condicions d'igualtat, reconegut a l'article 23 de la Constitució, per la naturalesa de la Comissió:

“respon a una forma de participació qualificada en tasques administratives mitjançant la que els ciutadans, en tant que ciutadans, és a dir, *uti viues* (no com a funcionaris o com a polítics) s'insereixen en òrgans formalitzats d'entitats administratives, formant-ne part; i en el cas, ho fan no sols com a ciutadans sinó, a més, com a experts, i en una composició de òrgan que representa equilibradament tots els ens locals titulars d'interessos que es puguin veure afectats per les decisions que prengui l'òrgan esmentat resolent els recursos d'alçada que es puguin interposar contra les respectives resolucions comunals de naturalesa urbanística.”

B. Funcions

2.6.5.3. La Comissió Tècnica d'Urbanisme s'institueix a l'article 130 de la LGOTU “com a òrgan consultiu i executiu en matèria d'ordenació del territori, l'urbanisme i la construcció”.

Les funcions consultives (article 132.1 LGOTU) són:

a) Amb caràcter preceptiu, no vinculant i previ a l'aprovació del Govern, informar respecte als POUP dels comuns i les revisions, les modificacions, els canvis per ajustaments tècnics i les rectificacions

³⁶⁴ STSJA 31-2006, del 24 de maig del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

d'errors que hi tinguin lloc; sobre els plans i projectes sectorials amb incidència supracomunal, i sobre les Directrius d'ordenació i la reglamentació urbanística, d'urbanització i de la construcció proposats pel ministeri encarregat de l'ordenament territorial.

b) Amb caràcter preceptiu i no vinculant, emetre informe sobre els recursos de reposició que siguin formulats davant del Govern contra actes de l'Administració central en les matèries que són objecte de la LGOTU.

c) A petició del Consell General, del Govern o dels comuns, facilitar assessorament o opinió sobre l'ordenació del territori, l'urbanisme i la construcció.

2.6.5.4. Les competències decisòries (article 132.2 LGOTU) són:

a) Resoldre sobre tots els recursos d'alçada que s'interposin contra actes de l'Administració comunal, en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i construcció, i també sobre els recursos de reposició contra els actes de la mateixa Comissió.

b) Exercir funcions de control i informar, amb caràcter preceptiu i vinculant, en els supòsits de participació obligatòria en la redacció d'un Pla especial o d'un Pla parcial que sigui tramitat sense la unanimitat dels propietaris.

c) Ordenar la suspensió de llicències d'urbanització i de construcció i l'aturada d'obres i treballs en curs davant de la inactivitat dels comuns.³⁶⁵

³⁶⁵ Vegeu el paràgraf 2.6.3.21.

C. Funcionament

2.6.5.5. El funcionament de la Comissió Tècnica d'Urbanisme es regula per reglament.³⁶⁶

La Comissió la presideix el ministre o la persona en qui aquest delegui les funcions, i es reuneix a criteri del president o a petició d'un mínim de tres membres; la reunió s'ha de convocar per escrit amb una antelació de tres dies hàbils –que es pot reduir a 24 hores en casos urgents– i amb indicació de l'ordre del dia.

2.6.5.6. Els acords es prenen per majoria de set membres, entre els quals n'hi ha d'haver almenys tres del Govern. En cas d'empat, el president té vot de qualitat.

2.6.5.7. S'estableix un règim d'incompatibilitats absolutes i relatives.

³⁶⁶ En el moment de la publicació d'aquest llibre és vigent el Reglament de funcionament intern i del règim d'incompatibilitats de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, del 9 de juliol del 2013.

Títol tercer.

Altres elements de l'urbanisme

Capítol primer. Unitats d'actuació discontinúes i transferències d'edificabilitat

A. Unitat d'actuació discontinua

3.1.0.1. Ni la LGOTU ni el Reglament urbanístic no fan cap menció d'aquest concepte. Es limiten a definir les unitats d'actuació com els àmbits territorials que, servint a l'ordenació urbanística zonificada, constitueixen les àrees precises per fer efectiva la distribució equitativa de les càrregues i els beneficis del planejament entre els propietaris inclosos, quan aquests promouen el planejament derivat. Tanmateix, cal dir que ni la LGOTU ni el Reglament urbanístic no les prohibeixen expressament, ni tampoc sembla que aquesta hipòtesi de prohibició es pugui interpretar, sostenir, ni sobreentendre de la redacció de les normes vigents.

3.1.0.2. Les unitats d'actuació discontinües formen part del que la doctrina espanyola anomena *actuacions asistemàtiques*, per oposició a les actuacions sistemàtiques o normals, en el sentit que corresponen a actuacions puntuals, molt sovint intersticials i que tendeixen a desenvolupar concomitantment determinades franges de sòl urbà consolidat o no consolidat. S'anomenen, doncs, discontinües perquè solen incloure zones de sòl urbà consolidat o no consolidat situades cadascuna d'elles en indrets o sectors geogràficament distints, però no deixen de pertànyer a la mateixa unitat d'actuació per aquesta causa.

3.1.0.3. La raó d'existir d'aquestes actuacions asistemàtiques resideix en el fet que dins de sòl urbà consolidat tradicional i històric apareixen, a voltes, alguns trams de sòl urbà no consolidat que no es poden agrupar físicament, però que convé gestionar de forma conjunta per obtenir un benefici urbanístic específic per a l'interès públic o la col·lectivitat. D'antuvi, cal, doncs, precisar que les unitats d'actuació discontinües han de constar previstes al POUP, és a dir, les ha de decidir prèviament l'autoritat planificadora, la qual ha d'haver justificat aquesta actuació asistemàtica en la memòria del Pla general.

3.1.0.4. A Andorra, observem que en diversos POUP s'ha fet ús d'aquesta tècnica, tant en sòl urbà com en sòl urbanitzable. Així, per exemple, a la parròquia d'Encamp es van dissenyar diverses unitats d'actuació discontinües de sòl urbà no consolidat com a conseqüència d'alguns convenis urbanístics negociats amb els propietaris en el moment de l'elaboració del POUP.

L'interès general que persegueixen aquestes unitats d'actuació discontinües de la parròquia d'Encamp és de permetre el desenvolupament fàcil d'unitats d'actuació que estan dominades per un sol propietari –o, fins i tot, que estan constituïdes per un únic propietari–, el

qual té terrenys en àrees discontinúes del poble. L'operació respon a la finalitat que el Comú obtingui superfícies concentrades de terreny provinents de la cessió obligatòria i gratuïta de què són tributàries aquestes àrees disperses, i pugui localitzar tota la superfície de cessió destinada a dotacions en llocs centrals del poble.

B. Transferència d'edificabilitat

3.1.0.5. La transferència d'edificabilitat és l'instrument reparcel·ladori propi de les unitats d'actuació discontinúes.³⁶⁷ Fins i tot es podria extrapolar en que la raó de ser de les unitats d'actuació discontinúes és precisament la possibilitat de transferir edificabilitat entre zones o trams discontinus diferents. Així, per exemple, davant d'una voluntat política de conservar o limitar la densitat d'un determinat tram, el planificador pot instar un transferiment d'aprofitament des d'aquell primer tram cap a un segon tram en què s'hagi volgut admetre una densitat més important. Les transferències d'edificabilitat permeten, doncs, actuar simultàniament en dues porcions territorials físicament distintes (discontinúes), però jurídicament lligades en la mesura que han de compartir la distribució justa de càrregues i beneficis per desenvolupar-se. En teoria, i de forma resumida, l'edificabilitat d'un primer tram se sacrifica totalment o parcialment, però es transfereix al segon tram i incrementa l'aprofitament d'aquest darrer.

3.1.0.6. A la pràctica, la gestió d'unitats d'actuació discontinúes pot resultar més delicada, sobretot si les despeses d'urbanització només afecten un únic tram i no hi ha coincidència de propietaris entre

³⁶⁷ Segons el *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*, les transferències d'edificabilitat constitueixen el "procedimiento de compensación de cargas y beneficios del planeamiento urbanístico, que se inscribe en actuaciones asistemáticas en suelo urbano." *Op. cit.* nota 10.

els dos trams. Imaginem l'exemple en què l'edificabilitat transferida només beneficiï una part dels propietaris. Llavors podria resultar injust imposar el cost de les obres d'urbanització als propietaris que no han resultat beneficiaris de la transferència i, si és així, potser caldrà ponderar el compte de liquidació provisional.

C. Discussió

3.1.0.7. Aquesta tècnica asistemàtica hauria de respondre, tanmateix, a uns requisits mínims i a uns límits determinats. Segons el nostre parer, el primer requisit és que el disseny d'unitats d'actuació discontinues en un Pla general respongui a raons motivades d'interès general.

3.1.0.8. D'altra banda, ens podem preguntar també si hi ha d'haver, o no, coincidència entre part de la propietat de cadascun dels trams a l'efecte que, tot i la transferència, se segueixi complint una reparcel·lació de proximitat tal com estableix la Llei, o bé, al contrari, un propietari pot ser totalment desplaçat del tram primer al segon, desapareixent del primer i existint *ex novo* en el segon.

Quant als límits, hi ha normativa espanyola que ha establert que les diferències d'aprofitament entre els trams diferents que es volen integrar en una mateixa unitat d'actuació discontinua no poden ser superiors a un determinat percentatge.

3.1.0.9. El buit legal respecte d'aquestes actuacions urbanístiques asistemàtiques no és gaire recomanable; per això seria positiu que es reguessin en el futur ja que els planificadors l'empren.

Capítol segon. El Pas de la Casa

Secció 1. Antecedents

A. Introducció

3.2.1.1. Al títol primer s'ha analitzat l'urbanisme de la darrera meitat del segle passat a Andorra. S'ha destacat l'escassa i incompleta normativa de l'època i sobretot la poca atenció que es va donar a la planificació i a la urbanització en general.

3.2.1.2. Curiosament, però, com es veurà a continuació, el nucli urbà del Pas de la Casa, que pertany a la parròquia d'Encamp, va sorgir precisament d'un projecte d'urbanització. De fet, el nom complet originari és urbanització de *Sant Pere del Pas de la Casa* i no *el Pas de la Casa*, i encara menys *el Pas*, tot i que és més curt i per això l'usarem en aquest estudi. El cas del Pas de la Casa constitueix l'excepció al que hem descrit al començament, en el sentit que, no sembla cap contrasentit dir, que es podria considerar una de les primeres urbanitzacions amb predisseny del país. Sigui com sigui, i sense entrar en judicis de valors, durant els anys cinquanta a Encamp es va utilitzar algun instrument urbanístic, senzill però eficient, almenys per a la finalitat d'urbanitzar i en les circumstàncies d'aquells moments. L'actuació va tenir lloc a la zona atlàntica més propera a la frontera nord-est amb França, una zona freda, amb cotes altes, tot prou inhòspit i amb els mitjans de la primera meitat del segle XX.

3.2.1.3. Tot i que el nom oficial³⁶⁸ actual és avui el Pas de la Casa, en la mateixa LGOTU de l'any 2000, i en molts altres documents administratius, hi continua apareixent urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa. En tot cas, és una realitat que avui es tracta més aviat d'un nucli urbà, que va més enllà d'una simple urbanització, i que s'assimila més pràcticament a una petita vila (burg), amb tots els equipaments públics necessaris i moderns. Per això, i amb el pas del temps, molt poca gent recorda la urbanització originària. Com s'ha dit, el Pas de la Casa està situat al vessant atlàntic del port d'Envalira, sobre i de forma limítrof al riu Ariège, a uns 2.050 metres d'alçada, i és el darrer nucli de població andorrà que trobem abans de creuar la frontera francesa. El topònim es deu a l'existència d'una sola casa, de tipus borda o cabana, coneguda amb el nom de la *cabana del Valentí*, en aquell indret de pas.

3.2.1.4. En l'apartat d'història de la pàgina web oficial del Comú d'Encamp,³⁶⁹ s'hi llegeix que va ser Miquel Montanya, de Casa Calones, qui l'any 1928 va tenir la primera idea sobre aquell indret i va sol·licitar al Comú d'Encamp una autorització per bastir una cabana o petit refugi, al costat del riu, a nivell de la mateixa frontera francesa.³⁷⁰ En aquella època, hi havia una cabana vetusta que a l'estiu servia de refugi per als pastors, els caçadors de l'Arieja i alguns exploradors pioners de llavors. A l'obra *La realitat d'un somni*³⁷¹ apareixen algunes referències sobre els inicis del Pas de la Casa:

³⁶⁸ Nomenclàtor oficial d'Andorra. BOPA núm. 60, any 22, del 20-10-2010.

³⁶⁹ Vegeu la pàgina www.encamp.ad.

³⁷⁰ A la sortida del Pas de la Casa, al lloc on era abans de ser desplaçada, primer al Baladrà (sota la Mina), i després de la construcció del túnel d'Envalira i accessos, al Bac de la Lata, on es troba actualment.

³⁷¹ Llibre editat amb motiu del 5è aniversari de l'estació d'esquí del Pas de la Casa-Grau Roig 1957-2007 X Grand Valira, pàg. 8.

“Fa cinquanta anys, el Pas de la Casa no era ni una ombra del que és avui. A començaments del segle XX, la història d'aquest poble encara no havia començat. No hi vivia ningú, era un territori inhòspit, que només es feia servir per a les pastures, i que, posats a no tenir, no tenia ni pas fronterer amb França. Ni els mateixos andorrans en volien saber res, d'aquest cul de sac envoltat de cims de gairebé 3000 metres. El topònim apareix documentat per primer cop l'any el 23 de març de 1687 com a Pas del Bac de la Casa.”

3.2.1.5. L'any 1929 FHASA³⁷² va iniciar la construcció de la carretera de França fins al Pas de la Casa, la qual cosa va generar una certa activitat humana, industrial i econòmica en aquella contrada. Acabada la nova comunicació viària, l'Estat francès va decidir instal·lar a la sortida del Pas de la Casa el primer punt de control duaner, el qual originàriament havia estat a l'Ospitalet (Hospitalet-près-l'Andorre). Més tard, les nostres autoritats també van fer instal·lar el punt de control duaner andorrà prop –o més aviat a tocar– del francès. Durant els anys trenta del segle passat, un ciutadà de Tolosa, el Sr. Joaniquet, hi va fer bastir el Refugi dels Isards, i l'any 1945, la família Borra hi va fer edificar una petita barraca coneguda com el Xalet Sport Borra Bar Restaurant. És una època de construccions senzilles i provisionals, de tipus refugi o cabana.

3.2.1.6. Cal esperar fins ben acabada la Segona Guerra Mundial per veure els primers teixits comercials organitzats al Pas de la Casa. Segons la web del Comú d'Encamp, Amadeu Cirici Pedro, refugiat de la Guerra Civil Espanyola procedent del Pallars Sobirà i pioner

³⁷² Forces Hydrauliques Andorranes, SA va ser concessionària dels salts d'aigua d'Andorra a canvi de la construcció de la carretera general fins al 1988, data en què la concessió va ser rescatada per FEDA (Forces Elèctriques d'Andorra).

del comerç, va adquirir molta mercaderia a Espanya i a França, amb la finalitat de subministrar-la al Pas de la Casa. Es tractava de productes tèxtils, begudes, cafè, sucre i arròs, entre altres mercaderies, que eren adquirides pels primers viatgers francesos, i també per les brigades de treballadors vinguts d'arreu per construir la carretera i les seves infraestructures.

3.2.1.7. Davant l'expansió del lloc, i d'una certa anarquia propiciada per la distància amb els centres de decisió, el Comú d'Encamp va haver de prohibir la instal·lació de més cabanes, i l'any 1948 s'hi va edificar la primera casa d'obra. Fou l'edifici Pic Martí, promogut per Martí Santuró. Progressivament, el nucli es van anar transformant en un indret original de centres comercials.

3.2.1.8. Durant els anys cinquanta s'hi va instal·lar l'estació radiofònica Ràdio les Valls, que va ser Sud Radio posteriorment, l'any 1957, situada a uns 2.500 metres, i que va ser visitada pel copríncep francès Charles de Gaulle el dia 23 d'octubre del 1967. El telèfon no va ser una realitat al Pas de la Casa fins l'any 1958.

Aquells anys són un punt d'inici del que és avui el poble, perquè va ser el moment en què es va iniciar el creixement urbanístic conjuntament amb el començament de l'estació d'esquí. En efecte, concomitantment al creixement urbà, Francesc Viladomat va promoure i condicionar una pista d'esquí amb el primer telesquí d'uns 2.000 metres, que partia del planell del Pas de la Casa i arribava fins al cim del pic Blanc.³⁷³ L'oferta comercial i esportiva va anar creixent amb turisme d'Espanya i de França. L'any 1960 la vila està consolidada i gaudeix dels serveis necessaris per acollir turistes i

³⁷³ El pic Blanc està a uns 2.500 metres d'alçada.

esquiadors (telèfon, llum, aigua, calefacció, accés rodat, església, Administració local i col·legi).

B. De l'arrendament de sitals als censos emfitèutics

3.2.1.9. A partir dels anys 1950, que és quan Andorra ja està acabant de sortir a poc a poc de l'època de l'economia de subsistència, certs habitants³⁷⁴ s'interessen pel Pas de la Casa, i algun sol·licita permís de construcció de cabanes i de plantació d'arbres als pocs terrenys arrendats. A partir de l'any 1959, el Comú d'Encamp comença a atorgar contractes de cens emfitèutic perpetus prenent com a base les parcel·les contingudes en un plànol d'urbanització redactat pel tècnic que llavors assessorava el Comú d'Encamp, Gabriel Bracons Singla.³⁷⁵ Són moments essencials del naixement de la urbanització de Sant Pere. Aquell primer projecte d'urbanització era senzill, però incloïa les edificacions preexistents i va dissenyar les primeres parcel·les que corresponen a la part més antiga, actualment el carrer Major i els entorns més immediats.

3.2.1.10. Com s'ha dit, els primers censos emfitèutics que s'atorguen a partir de l'any 1959 són perpetus, de manera que els drets de l'emfiteuta són intemporals o sense termini, com el dret de propietat. El cens remet a la institució catalana de l'emfiteusi tal com està regu-

³⁷⁴ El 14 de febrer de 1952, Ramon Jiménez Benítez sol·licita plantar arbres en un terreny del Pas de la Casa que té marcat per una comissió del Comú.

³⁷⁵ Gabriel Bracons Singla (1913-1992). Arquitecte urbanista català de Sabadell, autor del llibre *Urbanisme a Sabadell en els anys 40 i 50*. Monogràfics de Sabadell. Ed. Fundació Bosch i Cardellach, 1ª edició.

lada en el dret català anterior als Decrets de Nova Planta,³⁷⁶ amb exclusió expressa de qualsevol altra regulació espanyola o francesa. Els contractes d'aquells temps contenen unes clàusules bàsiques de regulació del cens, a les quals s'hi van afegir les condicions de volum, és a dir, les volumetries màximes admeses per les parcel·les, els usos admesos, així com algunes condicions d'higiene, com ara les mides dels patis interns, i d'estètica, com ara els arrebossats de ciment si no hi ha una determinada decoració.

3.2.1.11. A partir dels anys seixanta, l'Administració encampadana deixa d'atorgar censos perpetus en les parcel·les i decideix establir-los per un termini de setanta anys prorrogables. La decisió fou presumiblement adoptada sobre el fonament de criteris jurídics, molt possiblement lligats al fet que la perpetuitat del cens no va semblar gaire compatible amb el fet que les parcel·les pertanyien (i continuen pertanyent) al domini públic comunal.³⁷⁷

3.2.1.12. L'any 1962 va ser nomenada una comissió de representants del Comú d'Encamp per entrevistar-se a Perpinyà amb l'arquitecte Marc Guenoun, tècnic al qual es va confiar l'elaboració dels plànols d'ampliació de la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa i l'elaboració de la urbanització del Grau Roig. Dos anys més tard, el 23 de maig del 1964, el Comú va aprovar el Pla definitiu de la urbanització del Pas de la Casa, en gran part dissenyada per

³⁷⁶ Sobre la normativa aplicable als censos, vegeu la sentència de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia de 16 de febrer del 2006 –*Jurisprudència de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia*. Consell Superior de la Justícia, vol. 13, 2006, Principat d'Andorra, pàg. 127–, en la qual se citen les fonts romanes de la institució: Novel·les 7, 2 i Novel·la 120, capítol 8.

³⁷⁷ Curiosament i en el mateix sentit, molt anys després, el Codi de l'Administració de 1990 va haver de ser modificat a fi de fer compatible el termini de setanta anys del cens emfitèutic encampadà amb el termini màxim de concessió de terreny de domini públic.

Marc Guenoun. No hi ha dubte que el propòsit del Comú d'Encamp fou desenvolupar la urbanització de Sant Pere mitjançant l'atorgament de censos emfitèutics a setanta anys. A finals de 1965, el Comú va signar un conveni amb Joan Jordà per a la concessió de la promoció immobiliària del Pla d'ordenació i distribució del Pas de la Casa. Són moments de creixement i d'expansió de la urbanització, de transformació progressiva cap a un petit nucli urbà dotat dels serveis necessaris per a l'habitatge, l'activitat econòmica i les estacions d'esport d'hivern.

C. El contracte de cens emfitèutic

3.2.1.13. Des de llavors i fins a l'actualitat, els elements contractuals essencials del contracte de cens emfitèutic d'una parcel·la de la urbanització de Sant Pere pràcticament no han canviat.³⁷⁸ Els censos se segueixen constituint per setanta anys³⁷⁹ i l'emfiteuta,³⁸⁰ titular del

³⁷⁸ A partir de 1967, els censos deixen de contenir les condicions d'us, higièniques i estètiques, atès que aquelles s'integren dins de les ordinacions de construcció. Els models (sense noms i objecte) dels diferents contractes de cens emfitèutic es poden sol·licitar i obtenir al servei d'arxiu del Comú d'Encamp.

³⁷⁹ Segons A. Mirambell Abancó, el contracte de cens emfitèutic es constitueix per l'establiment a través de l'instrument que implica una forma pública. La clàusula setena del contracte de cens amb el Comú d'Encamp estableix que el contracte és vàlid per setanta anys, a comptar de la data de la signatura, a menys que sigui prorrogat.

³⁸⁰ També anomenat *censatari*.

domini³⁸¹ útil, ha de pagar la pensió³⁸² i és obligat, en el termini d'un any, a començar els treballs de millora i d'edificació de la parcel·la, sota pena de donar una causa de resolució del cens al censalista. Aquest darrer, que és el Comú d'Encamp, titular del domini directe, cobra la pensió i té el dret de percebre el lluïsm³⁸³ (5% del preu) en cas de venda i/o altres alienacions a títol onerós³⁸⁴ o gratuït efectua- des per l'emfiteuta a tercers. Precisament, en cas d'alienació, gaudeix dels drets de fadiga o tempteig,³⁸⁵ a l'efecte d'evitar eventuais fraus en la declaració del preu de la compravenda o el traspàs.

³⁸¹ Sobre el domini útil i el domini directe, la STSJC citada del 16 de febrer del 2006 apunta al fonament de dret segon: "En efecte, de la regulació vigent del cens emfiteutic a les Valls d'Andorra, s'ha de concloure que es produeix un desmembrament del domini en domini directe i domini útil. I ambdós dominis porten aparellat, entre les facultats, l'anomenat *ius possidendi*; és a dir, la facultat possessòria. I pel cas concret del cens emfiteutic, si bé la possessió immediata correspon al titular del domini útil, no es pot negar que el titular del domini directe esdevé no solament posseïdor civil, com estableix la sentència recorreguda, sinó també posseïdor mediat; ço que li permet, sens dubte, gaudir de la legitimació *ad causam* necessària per poder entaular un procés interdictal".

³⁸² La pensió es paga per anualitats i l'impagament dona lloc a l'increment del valor de l'anualitat en un 20% (clàusula vuitena del model vigent de contracte de cens). Si l'impagament és de dues anualitats de la pensió, el censalista pot procedir al comís (clàusula segona, apartat d) del contracte). Es tracta del comís paccionat). D'altra banda, en els termes de la sentència de la Sala Civil del Tribunal Superior del 19 de juliol del 2011, "d'acord amb el dret romà, l'impagament de tres pensions dona lloc al comís de la finca", però en dret català anterior al Decret de nova planta "[...] el comís va ésser eliminat i substituït per pensions doblades." Ara bé també, segons la sentència "...no existia cap costum contrari a les Valls d'Andorra respecte de l'aplicació del comís..." i doncs "[...] el comís paccionat no exclou el comís legal [...]".

³⁸³ Sobre el lluïsm, vegeu la STSJC de l'11 de maig del 2006. *Jurisprudència de la sala civil del Tribunal Superior de Justícia*. Consell Superior de Justícia, vol. 13, 2006, Principat d'Andorra, pàg. 297. També la STSJC del 19 de juliol del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>. D'acord amb aquesta decisió, "[...] la Constitució tercera, del títol XXXI, del llibre IV del volum I de les *Constitucions i altres drets de Catalunya* estableix que correspon el pagament del lluïsm a l'adquirent del bé, de manera que, sense una previsió contractual específica, no s'assumeix aquesta obligació per part dels emfiteutes."

³⁸⁴ Segons la STSJC del 19 de juliol del 2011 citada, l'aportació d'un cens al capital social d'una societat mercantil "s'ha de conceptualitzar com una alienació a títol onerós i que, segons criteri de la doctrina catalana (vegeu per tots Borrell i Soler, *Dret civil vigent a Catalunya*, IV, pag. 345), originava el naixement del lluïsm".

³⁸⁵ Sobre la fadiga o el tempteig, vegeu la STSJC del 29 de setembre del 2011. Al fonament de dret tercer esmenta l'obligació de "notificar al censalista, als efectes dels drets de fadiga i tempteig, i en el seu cas pel pagament del lluïsm corresponent, la cessió o alienació de drets [...]".

3.2.1.14. La pensió es paga per endavant, per metre quadrat i anualitat, i pot ser revisada en funció de determinats índexs i condicions que s'estipulen al contracte de cens. Si es deixen de pagar dues anualitats, el censalista pot procedir al comís.³⁸⁶ Per altra banda, el Comú censalista pot prorrogar el cens, o bé, si no ho considera convenient, pot recuperar la propietat de la parcel·la, de les millores i de les edificacions, però ha d'indemnitzar l'emfiteuta amb una quantitat equivalent al valor d'aquestes, peritat a la data de la no renovació.

3.2.1.15. La jurisprudència civil andorrana conté algunes sentències sobre els censos a Andorra, i en particular sobre qüestions que es van suscitar a la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa.³⁸⁷ D'altra banda, l'obra del jurista català i catedràtic de dret civil Antoni Mirambell Abancó *Els censos en el dret civil de Catalunya: La qüestió de l'emfiteusi (a propòsit de la Llei especial 6/1990)*³⁸⁸ és, segons el nostre criteri, una referència per conèixer aquesta especificitat jurídica romana.

³⁸⁶ Sobre el comís, la STSJC citada del 19 de juliol del 2011 diu que en el Codi de Justinià 2,4,66 i en la Novel·la 120, capítol 8 es preveuen tres causes de comís: l'impagament de pensions, el deteriorament de la finca i l'alienació de la finca sense permís o signatura del titular del domini directe.

³⁸⁷ Sobre els drets i deures de la relació emfitèutica, vegeu la STSJC citada del 16 de febrer del 2006. D'acord amb el fonament de dret tercer, "tampoc podria el censalista o titular del domini directe impedir que el censatari o titular del domini útil porti a terme aquelles actuacions adreçades a la conservació o millora del bé en qüestió." I també: "l'emfiteuta gaudeix d'unes facultats d'ús i de gaudi amplíssimes, de forma que pot procedir a realitzar aquelles millores que tingui per convenient". Pel que fa als límits dels drets de l'emfiteuta, la STSJC del 16 de febrer 2006 citada, fonament de dret III, tracta sobre "el deteriorament de la finca objecte d'emfiteusi" "o destrucció del bé objecte de l'emfiteusi." Segons la Novel·la 120, 8, "si l'emfiteuta deteriorava o maldava el bé immoble, l'amo directe podia recuperar la finca sense cap mena de requeriment previ (comís)." Finalment, en relació amb els efectes *mortis causa* de l'emfiteuta, la STSJC del 29 de gener del 2013 afirma al fonament de dret quart que els drethavents d'una herència, també són hereus dels cens emfitèutic.

³⁸⁸ *Estudis de Dret Privat Català*; Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia. Barcelona 1997. Sobre la regulació històrica del cens afirma que "l'anàlisi de la normativa catalana sobre l'emfiteusi, abans del Decret de 16 de gener del 1716 sobre "establecimiento y Nueva Planta de la Real Audiencia de Catalunya" s'ha de fer a partir dels textos legals continguts en la tercera recopilació de les *Constitucions i altres drets de Catalunya* i en els cossos del Dret Local. Les normes reguladores de l'emfiteusi es troben escampades pels tres volums que formen aquesta darrera Recopilació, la qual mantindrà la seva vigència després del Decret de Nova Planta en ser novament restablerta per Felip V [...]", Cf: pàg. 3.

Secció 2. Cens emfitèutic i urbanisme actualment

A. La qüestió de la parcel·lació cúbica

3.2.2.1. Als anys setanta, el Comú d'Encamp ja havia atorgat almenys uns dos-cents contractes de cens emfitèutic sobre parcel·les de la urbanització. Aquests solars es van anar edificant, i a partir del moment en què els emfiteutes van vendre unitats immobiliàries a tercers va néixer el contracte de cens sobre la parcel·lació cúbica.³⁸⁹ El que va succeir és que en ocasió del traspàs d'un habitatge o d'un local comercial que formés part d'un edifici plurifamiliar (divisió horitzontal de la propietat), el Comú censalista procedia sistemàticament a atorgar un nou contracte de cens sobre la dita unitat immobiliària, i això es va fer prenent com a base contractual la clàusula setena del cens que, sense perjudici de preveure la durada, també disposa el següent:

“Les alienacions i les transmissions que donin lloc a la percepció de luïsmes comportaran l'establiment d'un nou contracte de setanta anys de duració.”

³⁸⁹ Sobre aquesta qüestió, es pot llegir la sentència del Tribunal de Batlles 0103-6/11, del 30 d'abril del 2013: “Quan l'edificació construïda pel censatari és destinada a la venda en propietat horitzontal per parcel·lacions cúbiques, s'ha vingut contractant des de fa dècennis al Pas de la Casa de manera que a) d'una part el cens emfitèutic sobre la parcel·la continuava desplegant els seus efectes amb el promotor emfiteuta inicial (o bé en el lloc del censatari inicial s'hi subrogava la comunitat de propietaris titulars de parcel·lacions cúbiques de l'edifici bastit sobre la parcel·la de terreny, la qual constituïa un element comú de la copropietat), i b) d'altra part es constituïa un nou cens emfitèutic entre el Comú d'Encamp, dòmino directe, i cada propietari sobre la respectiva parcel·lació cúbica. De manera que coexisteixen el cens emfitèutic sobre la parcel·la i varis censos emfitèutics sobre parcel·lacions cúbiques”, [considerant tercer]; “[...] quan la millora consisteix en parcel·lacions cúbiques que s'alienen a tercers, hi ha una mutació o traspàs que dóna lloc a un nou cens sobre la parcel·lació cúbica convingut amb el nou adquirent que esdevé nou emfiteuta.” [últim apartat del segon considerant]. D'altra banda, el contingut del contracte de cens emfitèutic sobre parcel·la i el del sobre parcel·lació cúbica són quasi similars. Hi ha poques diferències, ja que el cens de parcel·lació cúbica deriva del de parcel·la que és l'inicial. Cf. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

3.2.2.2. D'aquesta manera, successivament, en ocasió dels traspassos, cada cens sobre una parcel·la en el qual s'havia construït un edifici va donar lloc a tants censos sobre parcel·lació cúbica com unitats immobiliàries tingués l'immoble. I aquesta situació s'anava materialitzant a mesura que es feien efectives les transmissions del domini útil d'unitats immobiliàries amb tercers adquirents. El resultat és que actualment hi ha més de tres mil censos sobre parcel·lació cúbica a la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa. Cal dir que aquesta figura censal sobre parcel·lació cúbica és *ad hoc* i pròpia del cens emfitèutic del Pas de la Casa, ja que ni està establerta en l'emfiteusi clàssica, ni tampoc, òbviament en la legislació catalana anterior al Decret de Nova Planta.³⁹⁰

3.2.2.3. La legalitat de l'establiment de censos sobre parcel·lacions cúbiques va ser posada en dubte arran del litigi resolt per la sentència del Tribunal de Batlles del 30 d'abril del 2013.³⁹¹ Els actors, emfiteutes, van formular demanda contra el Comú d'Encamp, censalista, en nul·litat del contracte de cens emfitèutic d'un habitatge, invocant l'argument d'una pretesa manca de legitimitat de la mateixa corporació per poder atorgar aquella nova emfiteusi, és a dir, per cedir el domini útil d'aquella parcel·lació cúbica i cobrar-ne una nova pensió.

3.2.2.4. Sortosament, el Tribunal de Batlles va desestimar les pretensions dels demandants. Diem sortosament, ni que només sigui per l'afecció i el respecte per la seguretat jurídica que ha d'imperar al nostre país, i doncs al Pas de la Casa també. Ningú no pot imaginar

³⁹⁰ El Decret de Nova Planta de 16 de gener del 1716 va abolir els privilegis i els drets forals catalans. El dret català anterior al dit decret era format pels usatges i altres constitucions de Catalunya, el dret romà, el dret canònic i els costums.

³⁹¹ Vegeu la nota 390.

el desgavell per a la seguretat jurídica d'Andorra, i encara menys els perjudicis que podrien causar preteses declaracions judicials de nul·litats de censos pels legítims interessos dels milers d'emfiteutes actuals del Pas de la Casa, d'aquí i d'arreu del món, que en cap cas no mereixen aquest destí. I el fet és que s'hauria pogut produir en el cas improbable –però possible– que la demanda del plet referit hagués prosperat.

Tot i que va imperar el seny, els motius de la sentència estan evidentment fonamentats en el dret civil i són, sintèticament, els següents:

a) El dret de l'emfiteusi aplicable a Andorra no prohibeix l'emfiteusi sobre la parcel·lació cúbica. Es tracta ni més ni menys de les millores que ha de portar a terme obligatòriament l'emfiteuta, que també poden ser objecte de cessió i d'establiment d'un nou cens amb la firma del *domino* directe.

b) Aquesta pràctica contractual està jurídicament emparada pel costum a Encamp, que en cap cas no és contrari al dret català anterior al Decret de Nova Planta, és a dir, en aquest cas concret, al dret romà i català anterior. Al contrari, és font del dret perquè hi ha provada repetició pública, notòria i constant d'establiment de censos sobre parcel·lacions cúbiques en unes magnituds de temps i de quantitat prou significatives per pertànyer a la noció jurídica de costum.

c) L'establiment de censos de parcel·lació cúbica deriva del contingut de la clàusula setena del contracte de cens inicial (de parcel·la), que té en compte aquesta figura precisament per als traspassos o les transaccions que donen lloc al cobrament del lluïsm.

3.2.2.5. Aquesta decisió de la jurisdicció civil de primera instància no fou objecte d'apel·lació, de manera que tot i ser avui efectivament ferma per al cas enjudiciat, no es pot afirmar, *hic et nunc*, que formi

part d'una jurisprudència andorrana, perquè no ha estat confirmada per la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia. Ara bé, no deixa de ser una decisió judicial assenyada i jurídicament molt coherent, si considerem que després de la sentència de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia del 19 de juliol 2011, sí que va quedar adverat el postulat que el costum *praeter legem* era font del dret del cens emfitèutic del Pas de la Casa –en aquell cas, per al comís–, juntament amb les clàusules del contracte.

B. El Pas de la Casa i el POUP d'Encamp

3.2.2.6. La LGOTU va fixar definitivament els límits de la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa, de conformitat amb el plànol editat pel Govern amb el títol *Límit de la urbanització*, publicat al BOPA. La disposició final tercera de la LGOTU extreu i salva tota la zona de la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa de la classificació de sòl no urbanitzable, ja que, altrament, fóra inedificable per la seva titularitat demanial.

3.2.2.7. Dins d'aquests nous límits, apareixen totes les classes de sòl conegudes a la LGOTU. Una part urbana consolidada que correspon a les parcel·les actualment ja cedides en cens emfitèutic, i una segona part en què el sòl no està urbanitzat i no es disposa encara de parcel·les o solars (urbà no consolidat i urbanitzable). Sobre els terrenys d'aquesta segona part, és competència del Comú decidir sobre el desenvolupament d'aquelles unitats d'actuació amb els plans especials corresponents. Segons la memòria del POUP d'Encamp:³⁹²

³⁹² Vegeu el POUP d'Encamp del 2006, Annex, pàg. 8.

“El Pas de la Casa amb la seva condició específica pel que fa a la titularitat del sòl, es pensa desenvolupar a partir d’unitats d’actuació executades totes elles pel Comú d’Encamp, a través dels plans especials i que diferenciï el sòl que sosté l’aprofitament privat, del sòl que conté els equipaments i infraestructures.”

3.2.2.8. L’extensió de la urbanització de Sant Pere del Pas de la Casa és de 266.481 m² i correspon aproximadament al 0,29% del total del territori parroquial.³⁹³ La memòria esmentada del Pla general, en un apartat dedicat a les potencialitats de la parròquia, considera que són punts positius els següents: a) el posicionament estratègic del Pas de la Casa, a la frontera francoandorrana, per ser un indret de passatge important de turisme; b) l’existència del domini esquiable i les seves connexions (Gran Valira); c) un atractiu comercial important, i d) un dinamisme econòmic derivat dels punts anteriors.

I remarca com a punts negatius els següents: a) un creixement urbà desordenat; b) una imatge urbana deficient; c) una manca de qualitat de vida residencial; d) un distanciament físic important, tant del poble d’Encamp com de la resta del territori; e) unes condicions climàtiques dures, amb altitud i relleu importants, i f) una limitació en els serveis.

3.2.2.9. Al Pas de la Casa hi ha actualment divuit unitats d’actuació de sòl urbà consolidat,³⁹⁴ dues unitats d’actuació de sòl urbà no consolidat³⁹⁵ a l’entorn del nucli urbà, i una gran unitat d’actuació de

³⁹³ Vegeu el POUP d’Encamp del 2006, Annex, pàg. 7.

³⁹⁴ Són: Arbelletes, Arieja de baix, Arieja de dalt, Bearn de baix, Bernat III, Catalunya de baix, Catalunya de dalt, Catalunya del mig, Consell General baix, Coprínceps de baix, Encamp, Envalira de baix, Foix, Pariatges, Pista de gel, Sant Jordi de baix, Sant Josep i Solana.

³⁹⁵ Gasopàs i Sant Pere.

sòl urbanitzable a l'entorn del nucli, anomenada Envalira. Finalment, també hi ha quatre àrees de sòl no urbanitzable per afectació de riscos. El percentatge de cessió obligatòria per a equipaments col·lectius és del 5% dins del perímetre de la urbanització i, segons el POUP, el sòl obtingut per cessió es vol destinar a realitzar equipaments i espais urbans lliures, la qual cosa significa que caldrà elaborar plans d'equipaments i d'espais lliures. S'ha de sobreentendre que la cessió obligatòria correspondrà, més aviat i a la pràctica, a una reserva de sòl per a equipaments quan es dugui a terme la urbanització.

C. Qüestions pendents

3.2.2.10. El desenvolupament del Pas de la Casa es va iniciar i s'ha consolidat en el temps mitjançant la institució del cens emfitèutic. L'emfiteusi ha estat atorgada per un *domino* directe –que és una Administració pública– a propietaris privats i sobre unes parcel·les de terreny demanials, és a dir, pertanyents al domini públic parroquial. Aquestes circumstàncies han fet que aquest cens concret ha hagut de ser mereixedor de dos insercions legislatives,³⁹⁶ i d'un cert tractament jurisprudencial (específic dins de la normativa censal), de manera que es pot dir ara que es tracta d'un cens pròpiament andorrà. Això és així perquè, tot i que el seu règim general continua sent el dret romà i el català anterior al Decret de Nova Planta, dret romà en aquesta matèria, el cens del Pas de la Casa gaudeix d'una certa dinàmica creada per les seves pròpies clàusules i, encara més important, les diferències que hi pugui haver amb el dret general aplicable, si no són incompatibles, es poden trobar emparades pels costums del país,

³⁹⁶ La modificació del Codi de l'Administració respecte a la durada de les concessions administratives i l'excepció que la LGOTU va haver de fer per al territori demanial del Pas de la Casa.

que s'han anat consolidant en el temps en matèria censal. El costum més significatiu del cens del Pas de la Casa és l'establiment de censos sobre parcel·lacions cúbiques, una pràctica que no sembla que tingui precedent enlloc més. L'altre costum específic és l'àmplia potestat del censalista d'emprar el comís en cas d'impagament de la pensió superior o igual a dues anualitats.

3.2.2.11. En defecte d'una llei *ad hoc*, la jurisprudència ha hagut d'anar teixint progressivament les bases d'un règim jurídic mínimament coherent i modern, en el sentit d'una aplicació actualitzada de la norma per al cens del Pas de la Casa d'avui. Ara bé, aquesta solució no és, segons el nostre criteri, la més desitjable per dotar la institució de la solidesa i de la seguretat jurídica que mereix. No és mai tard, i fóra realment important regular legislativament el cens emfitèutic a Andorra, o almenys el del Pas de la Casa. Es podria fer mitjançant una llei de censos que podria regular especialment els censos del Pas de la Casa, i de manera general la resta de censos emfitèutics existents.

3.2.2.12. Creiem que no és únicament una qüestió política, sinó que també està relacionada amb el principi de la seguretat jurídica. L'estructura actual de la propietat útil del Pas de la Casa és rellevant tant per la magnitud com des del punt de vista internacional, ja que milers de persones de distintes nacionalitats són titulars de milers de censos sobre parcel·lació cúbica, que són els títols que documenten llurs apartaments (unitats en habitatges plurifamiliars).

Durant els anys noranta es va produir la declaració judicial de fallida de determinades societats promotores del Pas de la Casa i a poc a poc es va anar desemmascarant una multitud de dobles vendes de dominis útils d'apartaments efectuades per les dites promotores em-

fitèutiques amb terceres persones, sense firma del Comú censalista ni percepció del lluïisme. Alhora, les promotores van resultar ser deutores de grans quantitats de diners corresponents a diverses anualitats de pensions de censos impagades. Aquests fets van generar inseguretats jurídiques, ja que fatalment hi va haver qui va perdre l'apartament que havia comprat i pagat, amb conseqüències poc reeixides per a la bona imatge del país a l'exterior.

3.2.2.13. Les competències i els protocols administratius, jurídics i tècnics actuals, juntament amb els serveis comunals competents que gestionen avui els censos, fan que incidents com el que s'ha descrit siguin difícils de reproduir, o en tot cas, mai amb aquella intensitat. Aquesta millora no obsta perquè la regulació del cens emfitèutic del Pas de la Casa per llei continuï essent una qüestió pendent, que només pot ser útil per assentar les tres fonts de la versió andorranca d'aquesta institució –el dret català/romà, les clàusules del mateix cens i el costum– i per dotar-la efectivament d'un cos normatiu prou genuí que li doni la seguretat jurídica que es mereix.

D. El Pas de la Casa i el futur

3.2.2.14. Pel que fa a previsions, el POUP d'Encamp estableix la voluntat de lligar tota la parròquia, unint els nuclis d'Encamp i del Pas de la Casa a través d'un túnel que reduiria el temps de connexió entre els dos pobles a uns quinze minuts. Això, amb l'ànim d'equilibrar els dos nuclis separats i intercanviar-se, respectivament, la qualitat residencial del nucli gran i el dinamisme econòmic del nucli més petit. La projecció d'habitants planificada per al 2020 és de 6.000 persones i escaig segons la memòria del POUP citada.

3.2.2.15. Sense entrar a valorar aquesta previsió de connexió inclosa al Pla general –perquè es tracta d’una decisió política i econòmica opinable però també defensable–, el cert és que la magnitud del projecte fa que s’apropi a un projecte d’interès nacional. Un túnel de connexió de les dimensions que implica la idea del Pla d’urbanisme només es podria llegir des del prisma de l’ordenació del territori, és a dir, amb un interès nacional necessari concret i manifestat i, si és el cas, amb la integració del projecte als sistemes i a les xarxes generals existents, la qual cosa és competència del Govern. Al marge de la viabilitat real, la previsió que resta a mitjà o llarg termini pot ser confirmada, revisada o modificada pels futurs comuns planificadors en funció de les necessitats i possibilitats de cada moment.

3.2.2.16. Hi ha, nogensmenys, altres previsions menys colossals, i no pas per això menys importants, que ara ressaltarem. El Pla general recull la voluntat de millora funcional de la urbanització en general, sobretot pel fet de la caiguda de gran quantitat de neu de les teulades a les voravies, i també per aconseguir una bona imatge de la petita població. En tot cas, és cert que la imatge de la vila es veu afectada per una tipologia d’edificació que, en l’estat actual, no aporta cap valor afegit específic, perquè l’estètica del conjunt no és harmoniosa, ni considerada aïlladament ni tampoc amb l’entorn natural muntanyós.

3.2.2.17. Un creixement eventual del Pas de la Casa és possible, atès que encara queden metres quadrats de sòl potencialment censables un cop hagin estat urbanitzats. Si és així, l’aprovació de plans especials donarà l’oportunitat d’optimitzar els criteris d’urbanització i d’integrar de manera equilibrada les noves edificacions respectuoses amb l’espai i amb el medi ambient. Ara bé, el nucli consolidat,

amb l'activitat econòmica, esportiva i de serveis, seguirà essent el centre neuràlgic, i haurà de ser restaurat progressivament. A aquesta finalitat hi poden col·laborar o contribuir els plans de renovació urbana o les altres figures urbanístiques de millora i conservació del sòl consolidat.

Capítol tercer.

Cadastré i sistemes d'informació geogràfica

Secció 1. Cadastre

A. Definició i antecedents

3.3.1.1. Segons el *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*,³⁹⁷ el cadastre és l'inventari de la riquesa imposable d'un determinat espai. Diu la mateixa definició que el cadastre va ser introduït inicialment a Catalunya, precisament, aprofitant l'entrada en vigor del Decret de Nova Planta.³⁹⁸ En el conjunt d'Espanya, el cadastre va ser generalitzat l'any 1906³⁹⁹ i reformat l'any 1988.⁴⁰⁰

3.3.1.2. Respecte a la finalitat filosòfica del cadastre, per Jacques Attali,⁴⁰¹ economista francès contemporani, no hi ha democràcia sense dret de propietat, sense regles clares sobre qui posseeix què.⁴⁰² El cadastre és un criteri de la democràcia, i la propietat n'és un element essencial.

³⁹⁷ Vegeu la nota 10.

³⁹⁸ Decret de Nova Planta, del 16 de gener del 1716, vegeu la nota 384.

³⁹⁹ "El Catastro de Urbana se generalizó a partir de la Ley del Catastro Parcelario de 1906 y pudo darse por concluido en la década de 1960."

⁴⁰⁰ "La ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 supuso una fuerte reorganización interna del catastro, cuya figura impositiva pasó a denominarse Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)."

⁴⁰¹ Jacques Attali (1943), economista i escriptor francès.

⁴⁰² Declaracions d'Attali a la revista *Magazine Géomètre*, del juny del 2002.

3.3.1.3. A Andorra els primers cadastres parroquials són iniciats pels comuns arran d'una ordinació del Consell General del 20 de maig del 1912.⁴⁰³ A partir d'aquesta data i fins als anys seixanta, hi va haver cadastres més o menys actualitzats, tenint en compte que només retenen compte de la propietat immobiliària rústica. Als anys seixanta es va constatar que el model era obsolet i totalment inadaptat davant del creixement urbà, i encara més davant de la noció de propietat horitzontal del sòl, llavors ja de moda.

3.3.1.4. Per altra banda, els cadastres tradicionals no incorporaven planimètrics, ni títols, ni altres documents jurídics; en realitat, contenien poca cosa més que la inscripció del nom del terreny o de l'immoble, una referència del topònim de la partida on se situava la propietat i, finalment, l'expressió de la seva cabuda en garbes, cavallons i jornals.⁴⁰⁴ De fet, les cabudes donaven la mesura a l'efecte fiscal, per la qual cosa els propietaris solien declarar menys metres de superfície que els reals. A manca de mitjans i de verificacions topogràfiques, els comuns inscriviren les cases i finques declarades amb les dificultats pròpies d'aquells temps, i amb el detall aproximat que permetia el sistema. Però, almenys, gran part de les dades cadastrals de les antigues cases d'Andorra s'ha pogut recopilar gràcies a aquests documents inicials.

⁴⁰³ Ordinació V del 20-5-1912 "Cadastres i padrons parroquials: Totes y cada una de les Parròquies deuran presentar al Consell General, en lo ordinari de Sant Andreu, lo Cadastre o padró de totes les finques rústiques situades en les mateixes, expressant la classe de terra y producte líquid de cada classe, que servirà de base per a que sigui repartit equitativament la contribució que la agricultura ha de satisfacer, y així mateix presentarà lo padró dels bestiaris de tota classe que hi hagi a cada Parròquia"

⁴⁰⁴ Unitats rústiques de mesura del terreny, relacionades amb el temps de cultiu de la finca objecte de mesura. Segons l'agrimensura aplicada a Andorra, sembla que un cavalló té sis canes en quadre, de manera que són 36 canes quadrades. I una cana quadrada d'Andorra són 2,47 metres quadrats. Un cavalló andorrà són 92 metres quadrats i un jornal andorrà són 25 cavallons, és a dir, 2.229 metres quadrats. La garba és 1/17 del cavalló, és a dir, uns 5 metres quadrats. Els cavallons de primera i segona són d'uns 100 metres quadrats, els de tercera i quarta amiden entre 100 i 150 metres quadrats i els de quinta superior, 200 metres quadrats.

B. Cap a la Llei del cadastre

3.3.1.5. Amb l'aprovació de la Constitució i l'entrada en vigor de la Llei qualificada de competències dels comuns, les potestats dels comuns en matèria cadastral queden confirmades. Però també és cert que ningú els ho havia discutit anteriorment, en tot cas en aquesta matèria. Perquè si el cadastre és certament una competència, també implica la responsabilitat de crear i mantenir un inventari i una base de dades més o menys complexa i actualitzada.

3.3.1.6. Justament foren les dificultats i els mitjans humans i tècnics que implica el fet de reconstruir un cadastre, adaptar-lo als temps, completar-lo amb la normativa corresponent i mantenir-lo vigent i actualitzat, els que van fer que els responsables polítics dels comuns preferissin deliberadament oblidar la qüestió cadastral i deixar-la per a més endavant. Així es van perdre durant la dècada dels anys noranta almenys vuit anys, durant els quals les corporacions locals no van mostrar interès immediat a posar en marxa aquesta eina que cada dia resultava i havia de resultar més necessària, i no únicament a efectes fiscals.

3.3.1.7. La situació estava aturada fins a tal punt que, mitjançant una disposició transitòria de la Llei de finances comunals, del 27 de juny del 2003,⁴⁰⁵ el Consell General va fixar que en el termini de deu anys tant els comuns com el Govern havien d'exercir efectivament les competències respectives en la matèria, amb vista a disposar dels cadastres parroquials i conèixer la propietat immobiliària nacional.

⁴⁰⁵ Llei 10/2003 de finances comunals. BOPA núm. 59, any 15, del 30-07-2003.

3.3.1.8. Cal recordar també que durant els anys 2003 i següents, els comuns van haver d'emprendre els estudis del projecte de POUP, sense que cap corporació tingués la feina cadastral feta, de manera que no disposaven de l'inventari de la propietat. Altrament dit, i sense excepció, els comuns planificadors van elaborar els plans generals i van intervenir en l'estructura de la propietat privada sense conèixer-la científicament per mitjà d'un cadastre modern. Aquesta mancança –i els efectes indesitjats que podia comportar i va comportar– també va fer prendre consciència de la necessitat de disposar de tota la informació relativa a l'estructura de la propietat del sòl, no només per poder cobrar els impostos, sinó també per dissenyar els àmbits d'actuació del Pla general.

3.3.1.9. La manca de cadastre, i doncs de coneixement exacte dels límits de les propietats privades, va comportar bastants desajustaments involuntaris però il·lògics entre els límits d'algunes propietats privades i els de les seves unitats d'actuació. Per exemple, hi va haver casos de petits propietaris que van acabar amb el seu petit terreny dividit en dues petites porcions situades en dues unitats d'actuació distintes. Les al·legacions al POUP van servir per constatar i corregir aquestes situacions. Ara bé, tot plegat va posar de manifest la necessitat que el planificador disposés d'un cadastre modern i complet per treballar, per superposar-lo al Pla general i disposar de tota la informació simultàniament.

3.3.1.10. L'any 2004 el Comú d'Encamp va iniciar el projecte que acabaria sent un primer model de cadastre modern al Principat. Després d'una primera fase d'estudi i definició del model de cadastre més

adequat,⁴⁰⁶ el Comú d'Encamp va aprovar i publicar la normativa, i va promoure els aixecaments, tots els treballs de camp necessaris i els desenvolupaments tecnològics complementaris vinculats al cadastre i la informació territorial. Segons els tècnics que van participar en el procés d'implantació, el cadastre, amb finalitat tributària o informativa havia d'estar vinculat als mitjans tecnològics actuals, informàtics i telemàtics adequats a la societat de la informació.⁴⁰⁷

C. La Llei del cadastre

3.3.1.11. El cadastre d'Andorra, de tipus més aviat germànic, és objecte de la Llei 29/2008, de l'11 de desembre.⁴⁰⁸ A les disposicions generals, la Llei estableix el concepte regulat i el seu àmbit d'aplicació: el cadastre immobiliari es defineix com un registre parroquial amb descripció i informació dels béns que s'hi inscriuen. La Llei s'aplica a tot el territori, sense perjudici de les ordinacions amb les

⁴⁰⁶ Bàsicament hi ha dos models, el llatí i el de tall germànic. El primer té una finalitat primordialment fiscal; el segon és multifuncional i amb més precisió i detalls. El germànic és el model escollit per la nostra Llei del cadastre.

⁴⁰⁷ En una ponència de juny del 2010, sobre cadastre, a la Conferència internacional sobre cadastre unificat i multipròposit que va tenir lloc a la Universitat de Jaén, a càrrec del cap de servei administratiu del Comú d'Encamp, que va formar part de l'equip gestor d'implantació, el ponent Miquel Alís Soulié també apuntava cap a la tecnologia i afegia: "Entendiendo que el catastro ha de existir como un sistema de información territorial; podemos afirmar que éste es un bien de interés público y que su realización aporta una mejora considerable a toda la comunidad. Un catastro moderno tiene que poder ser gestionado con medios informáticos y telemáticos, para garantizar la adecuada agilidad en el tratamiento y acceso a la información, incorporando las tecnologías que promueven el desarrollo de la sociedad de la información. Las finalidades que en un momento dado pueden llevar a una Administración a plantearse la realización de un catastro son básicamente de dos tipos: tributarias o informativas. La elaboración de un catastro sirve para mejorar la capacidad de recaudación, pero también para conocer mejor la riqueza territorial. El mayor incremento recaudador o el mejor conocimiento de la parroquia depende del modo en que haya sido elaborado el catastro. Con independencia de que se disponga de un catastro con fuerza jurídica o no, fiscal o informativo, el catastro se ha convertido con el tiempo en un elemento imprescindible para la planificación y la ordenación del territorio, para la estimación y asignación de recursos, etc. De forma general y retomando la declaración del catastro presentada en el 1er. Congreso sobre Catastro de la Unión Europea (Granada 2002), el catastro se puede resumir como una herramienta necesaria y obligatoria para el desarrollo sostenible de cualquier sociedad, promotora de la sociedad del bienestar, puntera en la aplicación de las nuevas tecnologías y sobre todo de interés público".

⁴⁰⁸ BOPA núm. 4, any 21, del 21-01-2009.

quals cada Comú té la potestat de desenvolupar determinats aspectes de la normativa legal.

3.3.1.12. La competència cadastral continua essent dels comuns i s'institueix com a principi que la inscripció cadastral és obligatòria. El principi següent establert és el de la presumpció de veracitat de la informació cadastral. Per l'efecte d'aquest postulat, es presumeix verídica la informació cadastral a efectes possessoris, si bé la presumpció és *iuris tantum*, la qual cosa significa que admet una prova suficient en contra, que s'ha d'aportar no obstant davant dels tribunals competents.

Aquesta presumpció de veracitat del cadastre a efectes possessoris s'ha de tenir en molta consideració, ja que en dret civil el posseïdor disposa dels interdictes possessoris per fer-se protegir contra actes eventuals de tercers reivindicants destinats a desposseir-lo o a pertorbar-ne la possessió pacífica.

Ara bé, el fet que el titular de la inscripció gaudeixi de la presumpció de ser posseïdor no obsta perquè qualsevol qüestió litigiosa sobre possessió i propietat s'ha de ventilar davant de la jurisdicció civil. Així ho ha advertit en diverses sentències⁴⁰⁹ la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, declinant la seva competència en matèria de drets dominicals i recordant:

“D'altra banda, el cadastre és un registre administratiu que no atribueix titularitats dominicals, de manera que la pretensió de l'agent s'ha d'exercir davant la Jurisdicció civil.”

⁴⁰⁹ STSJA 85-2013, del 29 de novembre del 2013, i STSJA 41-2013, del 22 d'abril del 2013. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

I també afegint:

“Una jurisprudència constant d'aquesta Sala, des de la sentència núm. 96-09, de 6 de març 1996, ha declarat que, en termes generals, correspon a la Jurisdicció civil la resolució dels litigis referents al dret de propietat, així com els que afecten tota classe de béns, siguin públics o privats, sense que l'Administració disposi en aquest àmbit de potestats exorbitants del dret comú, amb l'excepció de les facultats possessòries que expressament se li atribueixen, com succeeix amb l'aternament i la recuperació d'ofici (*interdictum proprium*), l'exercici dels quals és controlat per la Jurisdicció administrativa. En aplicació d'aquesta doctrina reiterada i pacífica, resulta clar que no es pot procedir a declarar en aquest procés la titularitat de l'agent sobre la parcel·la que reclama, encara que la seva pretensió es plantegi amb motiu de l'aprovació del polígon cadastral on s'ubica el terreny. L'agent ha de plantejar la seva reivindicació davant de la Jurisdicció civil, a qui correspon en exclusiva conèixer dels litigis referents al dret de propietat.”

3.3.1.13. Els conflictes entre administrats i Administració pel fet d'actes relatius al cadastre⁴¹⁰ –que no a la propietat– són resolts en alçada pel Govern. El recurs exhaureix la via administrativa i obre la jurisdiccional. Ara bé, en aquest procediment hi ha un element important que el diferencia del règim del procediment administratiu general. En efecte, si el Govern no contesta el recurs d'alçada i deixa passar el silenci administratiu de dos mesos, d'acord amb la Llei del cadastre, el recurs es considera tàcitament acceptat. Es tracta, doncs,

⁴¹⁰ Es tracta de discussions sobre la utilització correcta del procediment aplicable, que té naturalesa pública indiscutible segons la sentència 85-2013 citada a la nota anterior.

d'un cas de silenci administratiu positiu per l'efecte benèfic que té per a la persona administrada.

3.3.1.14. La gestió del cadastre inclou la inscripció inicial, la modificació, la difusió i la comunicació de dades, l'elaboració de la cartografia, la valoració cadastral dels immobles i la custòdia dels arxius. La Llei reserva als comuns la regulació dels protocols i els procediments d'inscripció i modificació, així com la tramitació d'expedients d'ofici amb l'objectiu de completar dades cadastrals. En aquest sentit, l'article 8 de la Llei atribueix potestat inspeccionadora i sancionadora a les administracions comunals, les quals poden crear òrgans d'inspecció i establir infraccions amb les sancions corresponents.

3.3.1.15. Per al cadastre són béns immobles: a) les parcel·les i els edificis susceptibles d'alienació o d'aprofitament independent; b) les parcel·les i les edificacions públiques o privades sobre les quals es pot aplicar un dret d'inscripció obligatòria i altres drets que es puguin tenir sobre el bé immoble, i c) les concessions administratives. Cada bé inscrit constitueix una unitat cadastral i la seva descripció ha d'incloure les dades següents: a) les característiques físiques, que són superfície, confrontacions i situació en la cartografia, i b) les característiques jurídiques, és a dir, els drets reals de propietat, de cens emfitèutic o de superfície, les concessions administratives, les copropietats i la identitat dels titulars de cada dret.

3.3.1.16. S'assigna una referència cadastral a cada unitat per poder identificar el bé immoble sobre el territori de manera unívoca. Els titulars cadastrals són les persones físiques o jurídiques que posseeixen algun bé immoble dels descrits. La documentació cadastral la integren: a) els documents jurídics (escriptures, sentències i contractes

privats); b) els documents tècnics (projectes tècnics d'edificació, de reparcel·lació, d'urbanització i d'agrupació, plànols, fotografies i ortofotomapes); c) els documents administratius (expedient de delimitació i resolucions administratives), i d) els documents econòmics (valoracions immobiliàries).

3.3.1.17. En relació amb l'avaluació dels béns, el valor cadastral d'un bé és qualificat d'universal i constant d'acord amb la seva situació i les seves característiques. Aquest valor es determina a partir del valor de mercat⁴¹¹ amb les seves circumstàncies i fluctuacions, i després tenint en compte la localització, les circumstàncies urbanístiques i l'aptitud per generar rendes de l'immoble. El valor cadastral final mai pot excedir el valor de mercat. Per determinar-lo també s'utilitzen taules de valoració que cada Comú ha d'aprovar i actualitzar en l'àmbit de la parròquia.

3.3.1.18. El cadastre inclou una cartografia, que és el conjunt de plànols i representacions gràfiques en format digital o paper, que descriuen els béns immobles inscrits, així com els elements geogràfics del territori i els límits de la parròquia. La cartografia cadastral es gestiona a partir de sistemes d'informació geogràfica que s'expliquen a la propera i darrera secció d'aquest capítol.

3.3.1.19. La cartografia cadastral descriu les característiques dels béns, els polígons cadastrals per edificacions amb especificació de perímetres sobre i sota rasants i els plànols de distribució d'edificis. D'altra banda, el cadastre ha d'incloure els carrers i les vies de co-

⁴¹¹ Segons l'article 14.3 de la Llei del cadastre, "s'entén per valor de mercat el preu més probable pel qual es podria alienar, o aprofitar en el cas de concessions administratives, entre parts independents, un bé immoble lliure de càrregues."

municació, la toponímia dels nuclis urbans, les partides o els termes existents, les xarxes i els serveis, els elements i/o accidents geogràfics rellevants, i els límits de la parròquia.

3.3.1.20. El cadastre és un registre públic a l'efecte del que estableix la Llei 15/2003, del 18 de desembre del 2003, sobre protecció de dades personals; per aquesta raó, el nom, els cognoms, el domicili del titular i el valor dels béns inscrits queden reservats. La resta de la informació és lliure i se subministra tal com estableixen els comuns. Excepcionalment, l'accés a la informació reservada ha de ser objecte d'una justificació sobre la legitimació de la persona sol·licitant (qualitat d'hereu o legatari, per exemple). Els batlles, magistrats, fiscals i notaris⁴¹² poden sol·licitar tota la informació en l'exercici de llurs funcions.

D. Ordinacions parroquials de regulació del cadastre

3.3.1.21. Les ordinacions de cadastre de les parròquies de Canillo,⁴¹³ Ordino,⁴¹⁴ Sant Julià de Lòria⁴¹⁵ i Escaldes-Engordany⁴¹⁶ van aparèixer en el decurs de l'any 2009, successivament després de l'en-

⁴¹² Segons la disposició addicional primera de la Llei del cadastre, que modifica l'article 16 de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials immobiliàries, "[...] 3. Els notaris, en la forma establerta per la Llei del cadastre, han de comunicar als comuns l'atorgament d'actes o contractes en què intervinguin que impliquin una transmissió patrimonial immobiliària o la constitució o cessió de drets reals, per a la seva inscripció al cadastre."

⁴¹³ L'Ordinació de Canillo de regulació del cadastre fou publicada al BOPA núm. 78, any 21, del 21-10-2009.

⁴¹⁴ L'Ordinació d'Ordino de regulació del cadastre fou publicada al BOPA núm. 36, any 23, del 08-06-2011, juntament amb el Reglament de modificació del reglament d'obtenció de dades cadastrals i el de gestió del cadastre.

⁴¹⁵ L'Ordinació de Sant Julià de Lòria de regulació del cadastre fou publicada al BOPA núm. 42, any 21, del 10-06-2009.

⁴¹⁶ L'Ordinació d'Escaldes-Engordany de regulació el cadastre fou publicada al BOPA núm. 23, any 21, del 18-03-2009.

trada en vigor de la Llei. Andorra la Vella va aprovar la seva l'any 2012.⁴¹⁷ L'ordinació vigent d'Encamp és anterior a la Llei del cadastre, ja que fou aprovada l'any 2004,⁴¹⁸ tot i això, hi és compatible i s'inscriu amb tota naturalitat dins del marc reglamentari reservat per la Llei als comuns, ja que no envaeix ni contradiu cap de les disposicions legals. El Comú d'Encamp, igual que el d'Ordino⁴¹⁹ i el de la Massana,⁴²⁰ es van anticipar al legislador en normativa cadastral, sense oblidar i respectant, no obstant això, les qüestions reservades a la futura intervenció legislativa.

3.3.1.22. La disparitat de dates en què els comuns van aprovar la normativa del cadastre s'explica pel fet que cada parròquia va haver de posar en funcionament els treballs de camp i els aixecaments topogràfics, amb els procediments i les comissions de cadastre corresponents, de manera que la conclusió dels treballs va ser llarga i costosa. Qui va començar primer va acabar primer. També cal tenir en compte que el territori i l'estructura de la propietat de cada parròquia és diferent i no sempre comparable.

3.3.1.23. Les ordinacions del cadastre de Canillo, Ordino, la Massana, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany segueixen el mateix patró reglamentari. Les disposicions generals, així com les normes de competència, organització i funcionament són en realitat re-

⁴¹⁷ L'Ordinació d'Andorra la Vella de regulació del cadastre fou publicada al BOPA núm. 19, any 24, del 25-04-2012.

⁴¹⁸ L'Ordinació d'Encamp de regulació del cadastre fou publicada al BOPA núm. 22, any 16, del 14-04-2004.

⁴¹⁹ El Comú d'Ordino va publicar la primera Ordinació del cadastre el 27 d'abril 2006. BOPA núm. 38, any 18, del 10-05-2006.

⁴²⁰ El Comú de la Massana va publicar l'Ordinació del cadastre el 13 de setembre del 2006, BOPA núm. 72, any 18, del 20-09-2006, juntament amb modificacions del Reglament de gestió i de dades del cadastre.

cordatoris de la Llei. Bàsicament, cada ordinació desenvolupa més especialment el deure d'inscripció, el procediment d'inscripció, les sol·licituds, les comunicacions, la publicitat i la difusió, la inspecció cadastral, les taxes i el règim sancionador amb les infraccions i les sancions.

3.3.1.24. Per mitjà d'una disposició transitòria segona, aquestes ordinacions regulen a cada parròquia la Comissió del Cadastre, presidida pel cònsol major i el cònsol menor, i composta també per un mínim de tres consellers i dels tècnics del Comú. Les funcions de la Comissió del Cadastre consisteixen en la identificació, la localització i la convocatòria dels titulars dels béns que s'han de registrar, la recopilació de la informació i la identificació del bé, així com la redacció de les actes corresponents de les verificacions *in situ*. Les verificacions i les gestions efectuades per la Comissió són actes de tràmit, i l'acte impugnoble només és el definitiu, que és l'acord del Ple del Comú, pel qual s'accepta o es denega la inscripció l'immoble.

3.3.1.25. L'Ordinació d'Encamp és més sobria, la qual cosa s'explica pel fet que es va fer sense marc legislatiu, i doncs amb més prudència. En aquest sentit no s'hi van fixar ni infraccions ni sancions, ni evidentment, doncs, cap règim sancionador, que pot ser afegit en qualsevol moment pel Comú. La resta del contingut són els essencials relatius al procediment d'inscripció, a la identificació i a la difusió cadastral. L'Ordinació d'Andorra la Vella, del 2012, és una versió una mica més detallada de les ordinacions cadastrals del model del 2009 adoptat per les quatre parròquies esmentades.

Secció 2. Base nacional de béns immobles i sistemes d'informació geogràfica

A. Base de dades de la riquesa immobiliària nacional

3.3.2.1. La disposició addicional quarta de la Llei del cadastre disposa:

“1. Aquesta Llei deixa salvada la competència del Govern per elaborar, juntament amb els comuns, un inventari o base nacional de dades de tota la riquesa immobiliària nacional, en els termes que estableix la disposició transitòria tercera de la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals.”⁴²¹

2. Als efectes del que disposa l'apartat anterior, els comuns han de subministrar al Govern tota la informació que resulti necessària per tal de fer efectiu l'inventari o base nacional de dades que en el mateix s'indica.”

3.3.2.2. Així doncs, sense perjudici de les competències cadastrals dels comuns, el Govern continua essent competent per crear una base nacional de béns immobles,⁴²² la qual ha d'aglutinar la informació procedent dels cadastres comunals, ja que aquests darrers són els responsables de la creació, la gestió i el manteniment d'aquests registres, i perquè compilen i tenen la informació necessària. En aquest sentit, convé destacar que la norma impo-

⁴²¹ Disposició transitòria tercera: “En un termini de 10 anys el Govern i els comuns elaboren un cadastre de la propietat immobiliària nacional. El cadastre de la propietat immobiliària ha de permetre identificar les propietats immobiliàries del territori nacional i també establir-ne una valoració a partir del valor de mercat mitjançant uns mateixos criteris tècnics. Mentre aquest cadastre no estigui elaborat i aprovat, l'impost sobre la propietat immobiliària grava la propietat no edificada a un tipus impositiu del 0%”. Vegeu BOPA núm. 59, any 15, del 30-07-2003.

⁴²² La Llei qualificada de delimitació de competències atribueix les competències cadastrals als comuns en coordinació amb l'activitat registral de l'Estat.

sa als comuns la coordinació, la qual cosa comporta l'obligació de facilitar l'abocament de dades⁴²³ i l'encreuament d'informació subsegüent entre els primers i el Govern.

3.3.2.3. Actualment, el Govern no disposa encara de prou informació sistematitzada sobre el parc immobiliari del país. Aquesta llacuna dificulta la presa de decisions polítiques en determinades matèries. No només pensem en l'habitatge i els tributs en particular, sinó també en les tasques administratives en general, per no citar la possibilitat d'extreure estadístiques. Aquesta mancança és un obstacle a l'hora de confeccionar plans de prevenció de riscos, i també en l'organització dels serveis públics i de les xarxes de l'Administració o de les entitats parapúbliques. Només des del punt de vista purament administratiu, la base nacional de béns immobles ha de donar uniformitat a la informació personal i evitar duplicitats, per millorar l'eficiència de gestió i reduir-ne els costos. Aquest any 2014 hauria de ser realitat l'inventari de tota la riquesa immobiliària nacional, la qual servirà de base per a la realització del cens de població i habitatge d'Andorra.⁴²⁴ En efecte, no existeix de moment en l'Administració general cap registre unificat que contingui la informació sobre els béns immobles del país, ni un sistema d'adreces nacional oficial utilitzat a totes les aplicacions de les tasques administratives que requereixen la introducció de l'adreça de la persona administrada. Cal esperar que aquesta mancança se solucionarà.

⁴²³ Una sincronització automàtica amb les informacions alfanumèriques i cartogràfiques dels cadastres dels set comuns.

⁴²⁴ L'Organització de les Nacions Unides demana a tots els països membres que realitzin i/o actualitzin un cens de població i un cens d'habitatge cada deu anys, com a mínim.

3.3.2.4. L'activitat registral de l'Estat s'haurà de nodrir de les bases recollides amb l'activitat cadastral dels comuns. Sobre aquesta qüestió cal dir que els cadastres de Canillo, Ordino, la Massana, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany es basen en el mateix model de dades i la mateixa tecnologia de formació i de gestió. En canvi, la resta, la capital i Encamp, han emprat models i tecnologia diferents. La conseqüència és que tard o d'hora caldrà uniformitzar o fer compatibles tots els sistemes, sobretot els tecnològics, però també els continguts, és a dir, les dades i les informacions requerides en totes les unitats cadastrals, i també la resta d'informació que l'Estat central decideixi incloure-hi.

3.3.2.5. En la riquesa immobiliària nacional s'hi inclouen els terrenys, les parcel·les, els solars, els edificis, les unitats immobiliàries (apartaments en règim de divisió horitzontal de la propietat) de titularitat privada o pública. També s'hi inscriuen determinades edificacions temporals d'ús ramader, agrícola o forestal. Les modificacions que afecten els béns immobles descrits també han de ser objecte d'inscripció, de manera que els plans parcials, amb els projectes de reparcel·lació i d'urbanització, els solars i els edificis de nova planta substituiran les inscripcions anteriors dels terrenys urbanitzables aportats i després transformats en sòl urbà.

3.3.2.6. En el règim anterior a l'entrada en vigor de la LGOTU i durant el període transitori, el Govern participava en l'autorització de totes les llicències d'edificació, i el seu coneixement sobre l'existència i les intervencions eventuais en el parc immobiliari podia estar certament al dia. Però amb els canvis aportats pels procediments implementats després de la LGOTU, l'Administració central té més dificultats per efectuar un seguiment actualitzat dels béns immobles. Per

això, l'inventari del patrimoni immobiliari és una solució necessària. Actualment hi ha un projecte de llei en estudi o gestació que hauria de ser aprovat relativament aviat.

B. Sistema d'informació geogràfica

3.3.2.7. D'acord amb el diccionari d'urbanisme⁴²⁵ que hem citat reiteradament en aquest llibre, el sistema d'informació geogràfica⁴²⁶ es compon de programes informàtics específics que tenen, desen i gestionen bases de dades constituïdes per informació espacial, utilitzant referències de coordenades de localització geogràfica i també l'elaboració automatitzada de plànols i mapes. Els primers sistemes d'informació geogràfica es creen a Canadà durant els anys seixanta.

3.3.2.8. Actualment hi ha molts sistemes, i alguns generen imatges en dues i en tres dimensions. Una constant d'aquestes eines és que funcionen mitjançant capes diferenciades que es gestionen amb possibilitat de superposició, i que així donen la possibilitat d'analitzar el mateix territori o fragment de territori sota diferents aspectes, per exemple, cadastral, urbanístic, de riscos, de comunicacions i de xarxes, i també d'examinar-lo tot alhora. Aquest sistema permet verificar i prevenir millor les possibles incidències entre cada capa.

3.3.2.9. El sistema d'informació geogràfica és idoni a l'hora d'emmagatzemar i inventariar informació relacionada amb el territori i els elements que s'hi troben, generar mapes dinàmics i específics

⁴²⁵ Vegeu la nota 10.

⁴²⁶ SIG (Sistema d'informació geogràfica) o GIS en anglès (Geographic Information System); o, de vegades, SIT (Sistema d'informació territorial).

diversos, georeferenciar informació alfanumèrica de bases de dades i introduir l'anàlisi espacial. Aquesta informació és molt útil perquè permet avaluar i preveure els impactes i les repercussions que es poden desencadenar en el moment en què es prenen determinades decisions polítiques que afecten el territori.

Tres conclusions generals dels autors

Per acabar, ens ha semblat oportú consignar en aquest manual algunes conclusions que, segons el nostre modest parer, poden ser útils o interessants per al dret de l'urbanisme d'Andorra en general.

1. En primer lloc, la pràctica en aquesta matèria i l'experiència de redacció d'aquest manual ens permet afirmar que la normativa urbanística andorrana és excessivament dispersa en l'espai, una circumstància que en complica extraordinàriament l'accés complet i una lectura adequada. No és exagerat precisar que per estudiar la normativa i el règim d'un determinat àmbit, cal tenir simultàniament sota els ulls almenys: la LGOTU, el Reglament urbanístic –i eventualment els dos altres reglaments de construcció i d'urbanització–, la normativa del POUP i la normativa de la unitat d'actuació corresponent amb la seva fitxa urbanística.

2. Una dificultat afegida és que la lectura de la LGOTU s'ha de fer conjuntament amb la del Reglament urbanístic. Només així és té la informació completa. Aquests dos cossos normatius podrien formar part d'un codi de l'urbanisme modern, en què es deleguessin a una regulació reglamentària els aspectes realment susceptibles d'evolucionar. Els codis no només faciliten la lectura

i la comprensió dels textos legals, sinó que, a més, n'estructuren i n'ordenen el contingut.

3. En un sentit similar, en la normativa andorrana s'hauria d'intentar unificar les nomenclatures urbanístiques, i també els acrònims de les figures urbanístiques. Així, *el POUP* ha de ser el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial seguit del nom de la parròquia. I fins i tot es podria més lluny: les vocacions urbanístiques pròpies de cada parròquia no haurien de ser un obstacle perquè, en la mesura del possible, els documents dels set POUP es basin en els mateixos estàndards i perquè se segueixin protocols idèntics en els set comuns, sense perjudici de les diferències justificades.

Bibliografia

- BENEVOLO, Leonardo (2006) *L'architettura nell'Italia contemporanea ovvero il tramonto del paesaggio*. Col·lecció Biblioteca Universale Laterza. Ed. Laterza.
- BENEVOLO, Leonardo (2006) *Storia della città*. Col·lecció Grandi Opere. Ed. Laterza. 4 volums.
- BRACONS SINGLA, Gabriel (1993) *Urbanisme a Sabadell en els anys 40 i 50*, Monogràfics de Sabadell, Ed. Fundació Bosch i Cardellach, 1a edició.
- BRICALL, J. M. (dir.); KINDER C.; DURAN, J. M.; GARCIA, G. *et alii*. (2001) *L'economia andorrana en el canvi de segle*. Ed. Fundació Julià Reig. Sant Julià de Lòria.
- CABET, E. (1839) *Histoire populaire de la Révolution Française de 1789 a 1830*. París. Pagnerre Éditeur.
- CABET, E. (2002) *Voyage en Icarie*. Facsímil de l'edició de 1845. París. Elibron Classics.
- CERDÀ SUNYER, I. (1867) *Teoria general de la urbanització i aplicació dels seus principis i doctrines a la reforma i eixample de Barcelona*. Madrid. Imprenta Española,
- CHOAY, F. (1965) *L'Urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*. París, Le Seuil.
- CHOAY, F. *Pour une anthropologie de l'espace*. París, Le Seuil. Premi 2007 de llibres de l'Acadèmia d'Arquitectura.
- CONSELL SUPERIOR DE LA JUSTÍCIA. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Anys 1994-95-96.
- CONSELL SUPERIOR DE LA JUSTÍCIA. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Anys 2000-01-02.
- CONSELL SUPERIOR DE LA JUSTÍCIA. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Anys 2003-04-05.

- CONSELL SUPERIOR DE LA JUSTÍCIA. (2006) *Jurisprudència de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia*.
- CONSELLERIA DE SERVEIS PÚBLICS. (1989) *Recopilació 1866-1988: ordinacions, decrets, acords, avisos, lleis, reglaments del M.I. Consell General, M.I. Govern, i jurisprudència de les M.I. delegacions permanents*. Govern d'Andorra.
- EBENEZER, H. (1898) *Tomorrow: A peaceful path to real reform*. Garden Cities and Town Planning Association. UK.
- ESTEBAN I NOGUERA, J. (2001) *L'ordenació urbanística: conceptes i pràctiques*. 2a edició. Diputació de Barcelona,
- FIGARDA I CAIROL, P. (1994) *Manual de dret urbanístic andorrà*; editat amb el suport del Govern d'Andorra, primera edició.
- FORESTER, J. (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA. University of California Press.
- FOURIER, C. (1808) *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales*. Ed. del 2009, Les presses du réel – Avant-gardes.
- FRANK, J.P. (1941) *The People's Misery: Mother of Diseases: An Address, Delivered in 1790*. "Bulletin of the History and Medicine".
- FUSTEL, DE COULANGES; DENIS, Numa. (1864) "La cité antique". *Etude sur le culte, le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*.
- GARCÍA, E. H. (2011) "Urbanismo bioclimático". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (24).
- GEDDES, P. (1904) *City Development: A Study of Parks, Gardens*. Geddes.
- GEDDES, P. (1915) *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics by Patrick Geddes...* Williams and Norgate.
- GROPIUS, W. (1976) *La vivienda racional: Ponencias de los congresos CIAM 1929-1930*. Gustavo Gili. Barcelona.

- HALL, P. (1974) "The containment of urban England". *Geographical Journal*, p. 386-408.
- HALL, P. (1988) *Cities of tomorrow*. Blackwell Publishers.
- HAUSSMANN, G. E. (1893). *Mémoires du baron Haussmann*. Victor Havard. (3 vol.).
- HENRICH CARDONA, J. i MAS Y CLAVET R. (1995) *La compensación urbanística*. Ed. Bosch. Barcelona
- HIGUERAS, E. *Urbanismo bioclimático*. (2006) Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- JACQUOT, H., & PRIET, F. (2001) *Droit de l'urbanisme*. Dalloz.
- JEANNERET C. E., Le Corbusier (adaptació per a la publicació) (1943) *La Charte d'Athènes*. Edició original del Grup CIAM França. Plon.
- LACAZE, J. P. (2010) *Les méthodes de l'urbanisme. Que sais-je..?* 6a edició. Presses Universitaires de France
- LE DUC, E. L. V.; VIOLETT-LE-DUC, E. E. (1866) *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XIe au XVIe siècle* (vol. 8). Morel.
- LEFEBVRE, H. (1970) *La révolution urbaine*. Gallimard.
- MARQUÈS, N. (1998) *Lleis i Resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats* (1980-1993), Serveis del Copríncep Episcopal d'Andorra i Pagès Editors.
- MERLIN, P. (1991) *L'urbanisme*. "Que sais-je". Presses universitaires de France.
- PASTOR VILANOVA, P. (coord.); PEREIRA, A. A., et alii. (2006) *Dret administratiu andorrà*. Universitat d'Andorra.
- PEREJO ALFONSO L. (1986) *Derecho Urbanístico, Instituciones básicas*, Edición Ciudad Argentina.
- SAURA LLUVIÀ, L. (1994) *Jurisprudència del Tribunal Administratiu i Fiscal, 1992/1993*. Principat d'Andorra. Consell Superior de la Justícia.
- SICA, P. (1981). *Storia dell'urbanistica*. Laterza.

SULLIVAN, L. H. (1961). *Autobiografía de una idea* (Vol. 9).

Ediciones Infinito.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Recull de jurisprudència constitucional volum VI (gener del 2001 – desembre 2001)* Ed. Secretaria General del Tribunal Constitucional

WEBBER, M. M. (1963). "Order in diversity: community without propinquity". *Cities and space: The future use of urban land*, 23-54.

ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑEIRO, Á., *et alii*. (2013)

Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio.

1a. edició, Grandes Temas, Cátedra.

SENTÈNCIES CITADES

Sentència núm. 25-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010, fonament de dret tercer.

Sentència núm. 2004-54 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior Justícia, del 18 d'octubre del 2004. *Jurisprudència de la Sala Administrativa. Anys 2003, 2004 i 2005*. Consell Superior de la Justícia, pàg. 487.

Sentència núm. 98-43 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 21 de setembre del 1998. *Op. cit.*

Sentència núm. 2000-53 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 13 de novembre del 2000. *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. Anys 2000, 2001 i 2002*. Consell Superior de la Justícia.

Sentència núm. 74-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 14 de setembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 2000-18 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 16 de maig del 2000. *Recull de jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia*. Consell Superior de la Justícia, pàg. 79.

Sentència núm. 07-2000 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de gener del 2010, fonament de dret segon, apartat 2. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 20-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 51-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 44-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 17 de juny del 2010, fonament quart. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 20-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 18-2013 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 28 de febrer del 2013. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 20-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 107-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 20 de desembre del 2012, fonament de dret cinquè. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 74-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de novembre del 2010, fonament de dret cinquè. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 76-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 87-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 17 de desembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 20-2010 de la Sala Administrativa de Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010, fonament de dret setè. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 05-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de gener del 2010, penúltim apartat del fonament quart. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 21-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010, fonament de dret tercer. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 65-2009 de la Sala Administrativa de Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-2008 de la Sala Administrativa de Tribunal Superior de Justícia, del 21 de maig del 2008, fonament de dret tercer. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 61-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 51-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 81-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 44-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 17 de juny del 2012. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 81-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 82-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 05-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de gener del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 98-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de l'11 de setembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 05-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de gener del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 33-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 23 de maig del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 60-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 14 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 5 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 76-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 12-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 16 de desembre del 2001. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 61-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 64-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 42-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 20 de maig del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 21-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 31-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 24 de maig del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Aute núm. 25-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 25 d'octubre del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 10-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 25-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 28-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 61-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 100-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 11 de desembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 51-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 81-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal de Justícia, del 16 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-201 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 15 de setembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 83-2008, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 13-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 72-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 13 d'octubre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 58-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 19 de juny del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 13-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 57-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 21 de juliol del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 80-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Aute núm. 20-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de novembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 20-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 12 d'abril del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 65-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 74-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de novembre del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 68-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 58-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 21 de juliol del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 82-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de novembre del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 28-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 65-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 10-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 3 de març del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 07-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de gener del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 158-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de novembre del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència de 10 de gener del 2005. Web CSJ.

Sentència núm. 211-04 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 13 de maig del 2005. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm.28-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 60-2013 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 19 de juny del 2013. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 60-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 13 de juliol del 2012. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 37-06 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 28 de juny del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentències de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, núm. 69-2007 del 24 d'abril del 2006 i del 17 de desembre del 2007. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 19 de setembre del 2002.

Sentències núm. 11-2009 i 12-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 29 de gener del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentències núm. 37-2009, 38-2009, 39-2009 i 40-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 20 d'abril del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 07-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 29 de gener del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 14-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 2 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 25-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 26 de març del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentències núm. 34-2009 i 35-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 20 d'abril del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 34-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 5 de maig del 2008. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 30-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 10 de maig del 2010. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 70-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 25 de juliol del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 83-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 6 de desembre del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 17-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 4 de març del 2011. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 52-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 27 de juliol del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 48-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 20 de maig del 2009. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

Sentència núm. 31-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, del 24 de maig del 2006. Web del Consell Superior de la Justícia <www.justicia.ad>.

INDEX PER CONCEPTES CLAU:**A**

Acció en rescissió contractual: 2.1.2.50

Acció per danys i perjudicis: 2.1.2.50

Acords i avisos del Consell General: 1.0.2.2

Actes reglats: 1.0.2.29

Actuacions asistemàtiques: 3.1.0.7 a 3.1.0.9

Administració concertada: 1.0.1.36

Antiguitat: 1.0.1.5 a 1.0.1.6

Aprofitament del sòl: 2.2.1.21a

Aprofitament urbanístic: 2.2.1.21b; (unitari): 2.4.4.6 a 2.4.5.9

B

Baby boom: 1.0.1.20

Base nacional de béns immobles: 3.3.2.1 a 3.3.2.6

Barroc (estil): 1.0.1.8

C

Cadastre (antecedents): 3.3.1.1 a 3.3.1.4; (Llei): 3.3.1.5 a 3.3.1.20; (ordinacions comunals): 3.3.1.21 a 3.3.1.25

Càrregues urbanístiques singulars: 1.0.2.43 – 1.0.2.44 – 1.0.2.45 – 2.1.2.9

Clàssic (estil): 1.0.1.8

Classificació del sòl: 1.0.2.14 – 2.0.0.9 – 2.2.2.1; (distinció amb qualificació): 2.4.3.1 a 2.4.3.4 – 2.4.3.5 a 2.4.3.8

Cèdula d'habitabilitat: 2.6.2.35 – 2.6.2.36

Cens emfitèutic: vegeu el Pas de la Casa

Cessió obligatòria i gratuïta: 2.2.1.22 a 2.2.1.25; (cessió econòmica): 2.2.1.26 – 2.2.1.29 – 2.2.1.32; (mode de càlcul): 2.2.1.27; (substitució d'edificis existents): 2.2.1.28; (condicions de la cessió): 2.2.1.30 – 2.2.1.31; (destí): 2.2.1.33 – 2.2.1.34; (cessió en sòl urbà): 2.2.2.10

– 2.2.2.11 – 2.2.2.12; (cessió sòl urbanitzable): 2.2.2.26; (cessió anticipada o a compte): 2.5.8.3

Coadjuvació del comuns: 1.0.1.36

Col·lectiu sanitari: 1.0.1.19

Comissió Tècnica d'Urbanisme: 2.1.2.25 – 2.6.5.1 – 2.5.6.2; (funcions): 2.6.5.3; (competències): 2.6.5.4; (funcionament): 2.6.5.5

Competències (delimitació): 1.0.2.30 – 1.0.2.31 – 1.0.2.32 – 1.0.2.34; (conflictes): 1.0.2.39 – 1.0.2.40 – 2.0.0.13; (del Govern): 2.1.2.23; (del Govern reservades) 2.1.2.26; (dels comuns): 2.1.2.24; (exercides pel Govern en substitució): 2.1.2.27 – 2.1.2.28

Congrés internacional d'arquitectura moderna (CIAM): 1.0.1.21

Constitucions d'en Sanctacília: 1.0.2.5

Constructivisme (corrent): 1.0.1.22

Control jurisdiccional mínim: 2.1.2.18

Convenis urbanístics: 2.4.12.1 a 2.4.12.6

Creixement: 1.0.2.17

Culturalistes (urbanistes): 1.0.1.11

D

Declaracions i informació a l'hora d'alienació de terrenys: 2.1.2.50 a 2.1.2.52

Decrets del Consell general: 1.0.2.2 – 1.0.2.3

Dèficits d'equipaments: 1.0.2.17 – 1.0.2.20

Desurbanisme (corrent): 1.0.1.22

Directrius d'ordenació (definició i funcions): 2.3.0.2 a 2.3.0.4; (tipus): 2.3.0.5 a 2.3.1.2

Divisió socioeconòmica: 1.0.1.9

Dret administratiu: 1.0.1.24

Dret civil: 1.0.1.25 – 1.0.1.30 – 2.1.2.50

Dret d'edificar: 1.0.2.13 – 2.1.2.41

Dret d'urbanitzar: 2.1.2.41 – 2.1.2.42

Dret de propietat: 1.0.1.25 – 1.0.2.13; (funció social): 1.0.2.42 – 2.1.2.6; (contingut urbanístic): 2.1.2.7; (propietat privada i jurisprudència europea): 2.1.2.10; (principis inherents al dret de propietat): 2.1.2.41

Dret de l'urbanisme (definició): 1.0.1.24 a 1.0.1.30

Dret de participació ciutadana: 2.1.2.11 – 2.1.2.16

Dret d'informació urbanística: 2.1.2.11 – 2.1.2.12

E

Edat mitjana: 1.0.1.7

Edificabilitat global de la planificació: 2.2.1.1 a 2.2.1.6; (Andorra la Vella): 2.2.1.7; (Sant Julià): 2.2.1.8; (Ordino): 2.2.1.9; (Escaldes-Engordany): 2.2.1.11; (Encamp): 2.2.1.12; (la Massana): 2.2.1.13; (Canillo): 2.2.1.14; (manteniment de l'edificabilitat): 2.2.1.15 – 2.2.1.16; (criteri jurisprudencial): 2.2.1.17 – 2.2.1.18 – 2.4.1.7 – 2.4.5.1; (distribució): 2.4.4.2 a 2.4.4.5; (estudi): 2.4.4.1

Eines de l'urbanisme: 1.0.1.31 a 1.0.1.36

Equipaments (del POUP): 2.4.6.10 a 2.4.6.20

Error manifest d'apreciació (control jurisdiccional mínim): 2.1.2.18

Estat de ruïna: 2.6.1.9 a 2.6.1.13

Estadístiques: 1.0.1.31

Estrangers no residents: 1.0.2.9

Estratègies: 1.0.1.32

Estudis de definició: 1.0.1.31

Expropiació: 1.0.1.34 – 2.5.8.1 i 2.5.8.2

F

Facultats de l'activitat d'ordenació (definició): 2.1.1.4

Falansteris: 1.0.1.13

Fora d'ordenació (edificis): 2.4.7.2; (règim): 2.6.1.1 a 2.6.1.8

Fourierisme: 1.0.1.13

Funcionalistes (corrent): 1.0.1.21

G

Garantia urbanística: 2.1.2.43 a 2.1.2.49 – 2.2.2.13

H

Higienisme (corrent): 1.0.1.20

I

Impugnació de llicències (termini abans de la LGOTU): 1.0.2.35

Iniciativa privada: 2.1.2.37 – 2.1.2.38; (prioritat): 2.1.2.39

Iniciativa pública: 2.1.2.37 – 2.1.2.38

Instruments d'ordenació dels comuns (enumeració): 2.4.1.1

Instruments d'ordenació del govern: 2.3.0.1

J

Jerarquia normativa: 1.0.1.30

L

Legalitat urbanística: 1.0.2.47 – 1.0.2.48; (inspecció, sanció): 2.6.3.1; (diferència entre restabliment i sanció): 2.6.3.2 a 2.6.3.4; (infracció urbanística): 2.6.3.5 a 2.6.3.12; (restabliment de la legalitat): 2.6.3.13 a 2.6.3.21; (procediment sancionador): 2.6.3.22 a 2.6.3.25; (responsables de les infraccions): 2.6.3.26 a 2.6.3.28; (sancions i graduació): 2.6.3.29 a 2.6.3.32; (prescripció): 2.6.3.33 – 2.6.3.34

Legislació sectorial: 1.0.1.26

Legitimació:(dels comuns) 1.0.2.30; (acció pública): 2.1.2.14 – 2.1.2.15

LGOTU (definició): 2.0.0.1 a 2.0.0.4 – 2.1.1.1; (exposició de motius i particularitats): 2.0.0.7 – 2.0.0.8 – 2.0.1.1 – 2.0.0.9 – 2.0.0.11; (competències): 2.0.0.10; (facultats d'ordenació): 2.1.1.4; (remeis dels dèficits anteriors) 2.0.0.13; (llicència de construcció doble): 1.0.2.28 – 1.0.2.29 – 2.0.0.13; (recurs d'inconstitucionalitat): 2.1.2.22 – 2.1.2.29 a 2.1.2.35 – 2.4.1.7

Lleis qualificades dels comuns: 2.1.2.22 – 2.4.1.7

Llicències: (doble, anterior a la LGOTU): (definició) 2621 - 2622; (jerarquia normativa): 2623 - 2624; (règim general): 2625 a 262.11; (terminis per executar): 2.6.2.12 a 2.6.2.14; (actuacions subjectes a llicència): 2.6.2.16 a 2.6.2.17; (procediments): 2.6.2.18 a 2.6.2.25; (per usos provisionals): 2.6.2.26; (llicència de parcel·lació): 2.6.2.27 a 2.6.2.30; (simultaneïtat): 2.6.2.31 a 2.6.2.33; (d'ús, d'edificació): 2.6.2.34 a 2.6.2.36; (aprovació tàcita): 2.6.2.37 a 2.6.2.41; (denegació per silenci): 2.6.2.42 a 2.6.2.44; (nul·litat): 2.6.2.45 a 2.6.2.54

M

Marc teòric i marc executiu: 2.0.0.13 – 2.0.0.14

Mètodes de l'urbanisme: 1.0.1.31 a 1.0.1.33

Microrraions: 1.0.1.22

N

Normativa urbanística anterior a la LGOTU: (incomplerta):1.0.2.26 – 1.0.2.27 – 1.0.2.30 – 1.0.2.37 – 1.0.2.49 – 2.0.0.3

O

Ordenació del territori: (definició): 2.0.0.2; (diferències): 2.0.0.4 – 2.1.1.2

Ordinacions dels comuns: (naturalesa jurídica abans de la LGOTU): 1.0.2.33 – 1.0.2.38

Ordinacions del Consell General: 1.0.2.2 – 1.0.2.3 – 1.0.2.10 – 1.0.2.12 – 1.0.2.14 – 1.0.2.21- 1.0.2.22 – 1.0.2.29 – 1.0.2.31

Ordinacions d'higiene: 1.0.1.19

Ordinacions reguladores de la normativa subsidiària (noció): 2.4.10.1 a 2.4.10.8; (ordinacions complementàries): 2.4.10.9 a 2.4.10.10; (de rehabilitació): 2.4.10.11; (dels programes de reforma interior): 2.4.10.12 – 2.4.10.13; (dels programes de protecció): 2.4.10.14 – 2.4.10.15; (dels programes de sanejament): 2.4.10.16

P

Pas de la Casa, el (antecedents): 3.2.1.1 a 3.2.1.8; (arrendaments i censos): 3.2.1.9 a 3.2.1.12; (cens emfitèutic): 3.2.1.13 a 3.2.1.15; (cens emfitèutic avui): 3.2.2.1 a 3.2.2.5; (el POUP i el futur del Pas): 3.2.2.6 a 3.2.2.17

Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (nocions): 2.4.1.2 – 2.4.1.3 – 2.4.1.4; (determinacions): 2.4.2.1; (objectius): 2.4.2.2 – 2.4.2.3; (models): 2.4.2.4 – 2.4.2.5 – 2.4.2.6 – 2.4.2.19 – 2.4.2.21 – 2.4.2.22 – 242.23 – 243.11; (memòria justificativa): 2429; (Canillo): 2.4.2.12; (Encamp): 2.4.2.13; (Ordino): 2.4.2.14; (la Massana): 2.4.2.15; (Sant Julià): 2.4.2.16; (Andorra la Vella): 2.4.2.17; (Escaldes-Engordany): 2.4.2.18; (revisió): 2.4.2.20 – 2.4.13.27 a 2.4.13.30 – 2.4.8.1 a 2.4.8.2; (documents): 2.4.8.3; (aprovació): 2.4.13.1; (redacció): 2.4.13.2 – 2.4.13.3; (suspensió de llicències): 2.4.13.4 – 2.4.13.8 – 2.4.13.10 – 2.4.13.15 a 2.4.13.17 – 2.4.13.18 a 2.4.13.20 – 2.4.13.35 a 2.4.13.37; (posada a informació): 2.4.13.11 – 2.4.13.12; (aprovació provisional): 2.4.13.13 – 2.4.13.14; (aprovació prèvia): 2.4.13.21 – 2.4.13.22; (aprovació definitiva): 2.4.13.23 a 2.4.13.26; (modificació): 2.4.13.31 a 2.4.13.33; (ajustament; rectificacions): 2.4.13.34

Pla especial (anterior a la LGOTU): 1.0.2.23; (d'infraestructures): 2.4.11.7 – 2.4.11.20 a 2.4.11.26; (definició): 2.5.6.1; (objecte, determinacions aprovació i obligatorietat): 2.5.6.2 a 2.5.6.7; (execució): 2.5.7.8 a 2.5.7.10

Pla parcial (anterior a la LGOTU): 1.0.2.23 – 2.0.0.3; (concepte): 2.5.2.1 – 2.5.2.2; (iniciativa i obligatorietat): 2.5.2.3 a 2.5.2.7; (objecte, determinacions): 2.5.2.8 a 2.5.2.10; (memòria justificativa): 2.5.3.1 a 2.5.3.5; (estudis): 2536 a 253.10; (plànols d'informació): 2.5.3.11; (plànols d'ordenació i projecte): 2.5.3.12; (normes): 2.5.3.13 a 2.5.3.15; (fitxes densitat, ús, ocupació, aprofitament i normes d'edificació): 2.5.3.16; (conveni d'urbanització): 2.5.3.17 a 2.5.3.26; (bases

d'actuació): 2.5.3.27 a 2.5.3.39; (associació de promoció urbanística i estatuts): 2.5.3.40 a 2.5.3.45; (estudi econòmic i financer): 2.5.3.46 a 2.5.3.49; (programació de l'execució): 2.5.3.50; (tramitació): 2.5.4.1; (aprovació): 2.5.4.2 a 2.5.4.7; (publicació): 2.5.4.8; (elevació a públic): 2.5.4.9; (execució): 2.5.7.1 a 2.5.7.7

Planejament derivat (definició): 2.5.1.1 a 2.5.1.4

Plans sectorials: 2.3.0.18 – 2.3.0.19 – 2.3.0.20 – 2.3.0.24; (preeminència): 2.4.1.5 – 2.4.1.6

Polítiques del sòl: 1.0.1.35

Preurbanistes: 1.0.1.11

Procediment contenciós: 2.6.4.1 a 2.6.4.3; (procediments especials): 2.6.4.4; (procediment urgent): 2.6.4.5

Programes - polígons: 2.4.11.1 a 2.4.11.6; (de rehabilitació d'edificis, reforma i protecció): 2.4.11.8 a 2.4.11.11; (polígons): 2.4.11.12 a 2.4.11.19

Principis competencials de les administracions implicades: 2.1.2.21

Principi de la iniciativa de la activitat urbanística: 2.1.2.36 a 2.1.2.40

Principi de participació ciutadana: 2.1.2.16

Principi de publicitat: 2.1.2.11 – 2.1.2.13 – 2.1.2.14

Principi de no-indemnització de limitacions d'aprofitament: 1.0.2.41 – 1.0.2.42 – 1.0.2.45 – 2.1.2.5 – 2.1.2.6 – 2.1.2.7

Principi de repartiment equitatiu de càrregues i beneficis: 2.1.2.19

Principi d'igualtat (trencament): 1.0.2.43 – 1.0.2.45

Principi d'independència de les legislacions sectorials: 1.0.1.26 – 2.1.2.2 – 2.1.2.3

Principi d'obligatorietat: 2.1.2.1

Principi d'utilització racional del sòl: 2.1.1.3 – 2.1.2.17 – 2.1.2.18

Principi inherent al contingut de la propietat: 2.1.2.41

Principis i obligacions en l'alienació de terrenys: 2.1.2.50 – 2.1.2.51 – 2.1.2.52

Progressistes (urbanistes): 1.0.1.11

Projectes d'interès nacional (definició): 2.3.0.17 – 2.3.0.18 – 2.3.0.22;
(preeminència): 2.4.1.5 – 2.4.1.6

Publicació de llicències (manca legislació anterior a la LGOTU): 1.0.2.35

Q

Qualificació: 2.0.0.9; (distinció amb classificació): 2.4.3.1 – 2.4.3.2 a
2.0.4.34; (creació de zones): 2.4.3.19 a 2.4.3.21

Qüestions processals anteriors a la Constitució: 1.0.2.28

R

Racionalistes (urbanistes): 1.0.1.12

Raions: 1.0.1.22

Recurs d'inconstitucionalitat contra la LGOTU: 2.1.2.30 a 2.1.2.35

Reforma constitucional: 1.0.2.24 – 1.0.2.25 – 1.0.2.26

Registre comunal de planejament aprovat: 2.1.2.12

Reglament de construcció (definició): 2.3.0.13 – 2.3.0.16

Reglament d'urbanització (definició): 2.3.0.13 – 2.3.0.15

Reglament urbanístic (definició): 2.3.0.13 – 2.3.0.14

Rehabilitacions d'edificis (manca anteriorment a la LGOTU): 1.0.2.23

Renaixement: 1.0.1.8

Reparcel·lació: 2.5.5.1 a 2.5.5.5

Resolucions dels delegats permanents: 1.0.2.2

Revolució industrial: 1.0.1.9 – 1.0.1.19

S

Sectors: 2.4.3.15 a 2.4.3.18

Sector de la construcció: 1.0.2.7 i 1.0.2.8

Serveis públics (del POUP): 2.4.5.10 a 2.4.5.20

Servituds urbanístiques (caràcter no indemnitzable): 1.0.2.41 –
1.0.2.42 – 1.0.2.45 – 2.1.2.8

Sistemes de comunicació (del POUP): 2.4.5.1 a 2.4.5.9

Sistemes d'informació geogràfica: 3.3.2.7 a 3.3.2.9

Sistemes d'ordenació: 2.4.3.22 – 2.4.3.26 – 2.4.3.28; (per alineacions): 2.4.3.23; (per edificació aïllada) 2.4.2.24; (per definició volumètrica): 2.4.3.25

Societat i ciutat socialista: 1.0.1.22

Societat capitalista: 1.0.1.9

Sòl urbà consolidat (definició): 2.2.2.2 – 2.2.2.3 – 2.2.2.4 – 2.2.2.6; (intensitat d'urbanització): 2.2.2.5; (poder d'apreciació del planificador): 2.2.2.7 – 2.2.2.8; (càrrega de la prova): 2.2.2.9; (rehabilitacions): 2.4.7.1

Sòl urbà no consolidat (definició): 2.2.2.14 – 2.2.2.15 – 2.2.2.16; (urbanitzacions anteriors a la Llei): 2.2.2.17; (prova): 2.4.3.12

Sòl urbanitzable (definició): 2.2.2.18; (règim): 2.2.2.19 – 2.2.2.20 – 2.2.2.1 – 2.2.2.23; (diferiment): 2.2.2.22 – 2.4.3.9 – 2.4.3.10; (actuacions excepcionals): 2.2.2.25;

Sòl no urbanitzable (definició): 2.2.2.27 a 2.2.2.30; (actuacions excepcionals): 2.2.2.31 a 2.2.2.38

Suburbis: 1.0.1.9

T

Transferències d'edificabilitat (noció): 3.1.0.5 – 3.1.0.6

Tribunal europeu del drets humans (art. 1 del protocol addicional 1, criteris): 1.0.2.46 i 2.1.2.10; 2.6.3.35 a 2.6.3.38

U

Unitats d'actuació (disseny): 2.4.3.13 – 2.4.3.14; (discontínues noció): 3.1.0.1 a 3.1.0.4

Urbanisme (definició): 1.0.0.1 a 1.0.0.4 – 1.0.1.23

Usos (temporals, provisionals): 2.4.3.29 – 2.4.3.30

Urbanista (definició): 1.0.1.10; (moderns): 1.0.1.15; (precursors, pioners): 1.0.1.16 – 1.0.1.17 – 1.0.1.18

Urbanística: 1.0.0.3

URSS: 1.0.1.22

Utopisme: 1.0.1.13

V

Valoracions: 2.5.5.6 a 2.5.5.15

Z

Zones (creació de zones): 2.4.3.19 a 2.4.3.21; (protecció) 2.4.7.1; (del patrimoni cultural): 2.4.6.2 a 2.4.6.5; (del medi ambient): 2.4.6.6 a 2.4.6.9; (d'aigües): 2.4.6.10 a 2.4.6.14

Zonificació/zooning: 1.0.2.14 a 1.0.2.16 – 1.0.2.21 – 1.0.2.32

