



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

---

**AL·LEGACIONS A L' AVANTPROJECTE DE LLEI DE TERRITORI**

(Text sotmès a informació pública per Edictes de 19 de maig i 13 de juny de 2017 – DOGCS núms. 7377 i 7393, de 25 de maig i 19 de juny de 2017, respectivament)

---

Aquest escrit d'al·legacions, a banda de posar de manifest aspectes generals d'aquesta normativa futura i el canvi terminològic que aquesta comporta, se centrarà preferentment en l'anàlisi de les repercussions que tindria l'Avantprojecte, cas d'esdevenir llei, en les competències de planificació, gestió i intervenció administrativa, que la vigent legislació urbanística catalana reconeix al món local.

L'Avantprojecte de Llei de territori té com a finalitat, manifestada en el preàmbul, establir un text normatiu únic referit a matèries fins ara regulades a través de cossos legals independents, com és la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial; la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, i el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

En paraules del preàmbul *"la Llei de Territori vol abandonar la regulació generalista, uniforme i descontextualitzada de la Llei d'urbanisme derogada per a donar una resposta adequada a la diversitat territorial, d'actuacions i de conjuntures amb nous instruments jurídics"*.

Ja s'anticipa, en el propi preàmbul, i com es veurà més endavant, la voluntat del legislador de donar una lectura *"integral"* al fet urbanístic canviant el focus d'un àmbit territorial limitat – com ho és el municipal- per donar especial preponderància a una ordenació estructural supramunicipal.

Tot i l'afany harmonitzador, el legislador reconeix que no és voluntat de la norma establir, com en el vigent TRLU, una regulació *hiperdetallada* de l'ordenació del territori, tota vegada que únicament redunda en situacions de petrificació normativa que comporten continus canvis normatius, del tot ineficients des del punt de vista de l'operador jurídic.

S'estableix, doncs, la voluntat que la Llei del territori estableixi únicament un *corpus* o estructura bàsica de l'ordenació territorial, diferint la regulació detallada a la potestat reglamentària. Com es veurà, també, no sempre es segueix aquest *desideratum* de la norma i es tendeix en alguns supòsits a una regulació bastant exhaustiva.

La Llei s'estructura en dos-cents setanta articles repartits en sis títols i un de preliminar, onze disposicions addicionals, catorze disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

Al llarg d'aquest escrit d'al·legacions seguirem la pròpia estructura de la norma, pel que començarem pel títol preliminar.

El text de l'Avantprojecte ha estat sotmès a consulta dels membres dels àmbits de Territori, Sostenibilitat i Serveis Urbans i Organització Territorial de l'FMC i analitzat en un grup de treball integrat per representants de l'FMC i de la Secretaria General i la Direcció de Serveis d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En aquest escrit es recullen les observacions formulades per tots els seus membres.

### **I.- SOBRE ELS TÍTOL PRELIMINAR RELATIU A L'OBJECTE, ELS PRINCIPIS I LES DIRECTRIUS**

El títol preliminar delimita l'objecte de la Llei de territori, els principis que la informen i les directrius de planificació (arts. 1 a 32).

En l'article 1 hi trobem la definició de l'objecte de la Llei, referint-se en un primer epígraf a l'ordenació del territori, la qual abasta la planificació territorial d'àmbit català a través de l'òptica de la utilització sostenible i eficient del sòl, tenint en compte les diversitats territorials.

El segon epígraf defineix, com a objecte, l'ordenació urbanística pròpiament dita, entesa com a regulació del règim del sòl, la seva planificació i gestió, les polítiques públiques del sòl i la protecció de la legalitat urbanística. En els dos epígrafs comentats es plasma la voluntat de la norma d'abastar no només l'ordenació urbanística pròpiament dita sinó també l'ordenació territorial d'abast general.

En els articles 2 a 10 – secció 1, capítol 1, títol preliminar- es defineixen els principis generals de l'ordenació del territori. Junt als principis tradicionals recollits al vigent TRLU, com la sostenibilitat (art. 2), la funció social de la propietat (art. 3), la participació de la comunitat en les plusvàlues (art. 4), l'equidistribució de beneficis i càrregues en el marc de les actuacions urbanístiques (art. 5), la jerarquia normativa (art. 7) i l'acció pública urbanística (art. 10), apareix com a novetat el principi d'equitat territorial:

*“Els municipis vinculats per un pla d'ordenació del territori a una àrea urbana especialitzada d'activitat econòmica d'interès intermunicipal han de participar en la gestió urbanística d'aquesta i en els ingressos de dret públic obtinguts amb motiu de la construcció de les*

*edificacions i el desenvolupament de les activitats que s'hi implantin, encara que l'actuació només es desenvolupi en un o en alguns d'aquests municipis".*

Aquest principi té un abast important des de l'òptica local: fins al moment la gestió urbanística venia delimitada per la pròpia demarcació territorial dels termes municipals, de manera que la participació del municipi i les seves potestats d'intervenció (i els ingressos que això generés en l'àmbit de l'autorització d'obres i activitats) derivaven de si l'actuació es trobava dins el seu àmbit territorial o no.

Ben al contrari, amb la introducció d'aquest principi i sempre que ho prevegi el planejament d'ordenació del territori, tot i delimitar-se àmbits d'actuació en un únic municipi, sempre que l'actuació pugui entendre's com "*àrea urbana especialitzada d'activitat econòmica intermunicipal*" tindran dret a beneficiar-se'n els municipis afectats per aquesta àrea, independentment de la ubicació concreta de l'àmbit.

El problema resideix en què la norma no estableix una definició legal per concretar les notes característiques d'aquestes "*àrees urbanes especialitzades*", qüestió que condiona l'aplicabilitat pràctica d'aquest principi. D'altra banda, resulta obvi que caldria realitzar una regulació detallada d'aquesta participació dels municipis "afectats" en aquestes actuacions intermunicipals per no generar inseguretats jurídiques en els operadors econòmics, als quals pot alarmar aquesta potencial facultat d'intervenció dels municipis de l'entorn.

Respecte als principis generals tradicionals, destacar que, pel que fa al principi d'utilització sostenible del territori i el medi ambient, la nova norma complementa i amplia la definició del que en la Llei d'urbanisme (TRLU) s'havia entès com "*desenvolupament sostenible*", incorporant-hi les mencions a models que tinguin en compte la prioritització d'energies renovables, així com la preferència de la rehabilitació i renovació urbanes per sobre el creixement urbà (que en terminologia de la nova norma es descriu com "*dispersió dels assentaments urbans*").

Tal i com més endavant es dirà, és una tònica molt repetida al llarg del text la voluntat de deixar enrere el paradigma de "*creixement urbà*" a canvi d'un nou model on es prioritza la remodelació i reforma interior, qüestió que, en cap cas, ni és nova ni és innovadora i es ve repetint d'ençà la crisi immobiliària, que ha demostrat la ineficiència d'un model de creixement continu extensiu a base de consum de sòl.

Respecte al principi de l'acció pública (art. 10), més enllà que la Llei de territori en fa una definició bastant més genèrica que la regulació actual, recull expressament el criteri jurisprudencial de restringir l'abast de l'acció pública en cas que s'exerciti en abús de dret o s'exerciti de forma antisocial.

En els articles 11 a 16, secció. 2, es desenvolupa la regulació del principi de publicitat i de la participació ciutadana en l'ordenació del territori. Fins ara, el TRLU només hi destinava un article, mentre que la nova norma hi destina fins a sis articles, qüestió demostrativa de l'interès del legislador en l'aplicació pràctica de les directrius de transparència i bon govern de l'Administració pública. En l'article 13 es reconeix el principi de transparència en tot allò referent al planejament d'ordenació territorial, i es tradueix en l'establiment del Registre Urbanístic de Catalunya (art. 14) i en el Mapa Urbanístic de Catalunya (art. 15).

El Registre Urbanístic de Catalunya garanteix la publicitat dels plans d'ordenació en vigor; de la informació econòmica, geogràfica i urbanística que es va utilitzar per a la seva redacció; dels acords d'aprovació d'aquests plans; de les memòries socials i les agendes econòmiques dels plans d'estructura urbana (coneguts en l'actual denominació com a plans d'ordenació urbanística municipal); de les aprovacions definitives dels instruments de gestió (reparcel·lació i urbanització) i les dades bàsiques d'aquests; dels convenis urbanístics; de les entitats urbanístiques col·laboradores, etc.

Tal i com es comprova, el Registre Urbanístic de Catalunya refon, per un costat, el Registre de Planejament, i per l'altre el Registre d'Entitats Urbanístiques Col·laboradores, ambdós dependents del Departament de Territori i Sostenibilitat, per bé que es remet la seva regulació específica al reglament que el desenvolupa.

Com a principal novetat, cal referir l'obligació d'inscriure al Registre Urbanístic de Catalunya els instruments de gestió (reparcel·lació i urbanització) i els convenis urbanístics, com a requisit d'eficàcia.

Al seu torn, el Mapa Urbanístic de Catalunya (art. 15) es regula com a instrument de visualització de les determinacions dels plànols d'ordenació dels plans d'ordenació territorial vigents inscrits al Registre Urbanístic de Catalunya. Destacar que d'aquesta regulació es dedueix que el planejament (o plans d'ordenació territorial, seguint la denominació de la nova Llei) ha d'"inscriure's" també al Registre: la norma no parla de l'obligació de dipositar un

exemplar –com fa el vigent article 18 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s’aprova el Reglament de la Llei d’urbanisme, respecte al Registre de Planejament- sinó d’inscripció, per bé que es guarda silenci sobre els efectes de la manca d’inscripció dels plans urbanístics al registre urbanístic.

A l’article 16 s’estableix l’obligació de la Generalitat de publicar, a través del Portal de Transparència, la informació relativa a valors de venda, rendes d’arrendament, cost d’obres d’urbanització, arran de la informació que prové de la liquidació de l’impost de transmissions en operacions de compravenda, de la constitució de fiances a l’INCASÒL en matèria d’arrendaments i de la informació derivada dels projectes d’urbanització que s’inscriguin al Registre Urbanístic.

A partir d’aquestes dades es realitzaran per part del Departament competent de la Generalitat estudis de les dinàmiques territorials, els quals, de conformitat a l’epígraf segon de l’article 16, hauran de ser tinguts en compte en la redacció i l’aprovació dels plans d’ordenació del territori.

En conseqüència, el planejament local, ja sigui “estructural” (Plans d’Estructura Urbana, avui coneguts com POUMs) o derivat (plans de millora urbana o plans especials), ha de seguir els paràmetres derivats i plasmats en aquests estudis. De nou, l’òptica local del planejament passa per un dimensionat territorial i en modula (sinó condiona) el *ius variandi* de l’Administració local.

En els articles 17 a 20, secció 3, es regula un nou principi introduït per la Llei de territori, el principi de govern obert, definit com el diàleg permanent i bidireccional entre l’administració i els ciutadans a l’hora de definir i aplicar polítiques públiques en matèria d’ordenació del territori i per desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana (art. 17).

De conformitat amb aquest principi, s’estableix amb caràcter preceptiu l’exigència de processos de participació ciutadana sempre que es tramitin plans directors d’actuació territorial (planejament territorial que correspon a la Generalitat, en aplicació del document d’estratègies territorials), en l’òrbita del planejament territorial (d’abast autonòmic), i Plans d’Estructura Urbana (equivalents als actuals POUMs) i Plans de Nova Extensió Urbana (equivalents als actuals Plans Parciais Urbanístics), en l’òrbita local.

Igualment, serà preceptiva la participació ciutadana sempre que hi hagi una iniciativa popular amb els requisits i quòrums exigits a la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana<sup>1</sup>.

En els articles 21 a 24, secció 4, s'institueix igualment el principi de bon govern aplicat a l'ordenació del territori, definit com l'exercici de les competències en matèria d'ordenació del territori amb transparència, qualitat, equitat i amb garantia de retriment de comptes. Aquest deure s'estableix tant referit a les autoritats i personal electe com al personal al servei de l'administració. Com a principal novetat, s'introdueix l'obligació d'identificar (amb inclusió de llur titulació) els professionals que intervinguin en el planejament i la gestió (art. 24) i la prohibició dels professionals externs contractats per l'administració que intervinguin en la redacció del planejament i la gestió de participar, dins el termini de dos anys des de la finalització del contracte, en projectes urbanístics d'iniciativa particular dins l'àmbit del pla o de l'actuació urbanística (art. 23.3).

En els articles 25 a 28, secció 5, s'institueix el principi de governança, que obliga a una necessària coordinació entre les administracions, en el marc de llurs competències. Com a manifestacions d'aquest principi, tenim els: i) els convenis urbanístics (art. 26), que es mantenen amb una regulació similar al vigent article 104 TRLU; ii) l'Observatori del Paisatge (art. 27), definida com l'entitat de suport i col·laboració de la Generalitat en qüestions relacionades amb l'aplicació i la gestió de polítiques de paisatge, on hi tindran també representació els ens locals; i iii) les cartes del paisatge, definides com a instruments de concertació de les administracions amb competències en l'ordenació del territori amb altres administracions o amb particulars amb la finalitat de *"definir els objectius de qualitat paisatgística d'un determinat territori i programar les actuacions necessàries per a la seva consecució"* (art. 28). Aquests nous instruments no es desenvolupen normativament, havent d'estar al que resulti de la regulació reglamentària.

<sup>1</sup> Art. 44.3. *"En l'àmbit local, la convocatòria de la iniciativa és preceptiva si es compleixen les condicions següents:*

- a) En els municipis de fins a 1.000 habitants, un 5% de les persones cridades a participar.*
- b) En els municipis d'entre 1.001 i 20.000 habitants, un 3% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 50 signatures.*
- c) En els municipis d'entre 20.001 i 100.000 habitants, un 2% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 600 signatures.*
- d) En els municipis de més de 100.000 habitants, un 1% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 2.000 signatures".*

En els articles 29 a 32, capítol 2, es defineixen les directrius per a la planificació. Com a principals novetats, a l'article 31, es defineixen les directrius planificadores dels espais oberts (fins ara sòl no urbanitzable), incloent-hi específicament *"la interdicció de les prohibicions generals d'activitats que s'hagin d'emplaçar en espais oberts, llevat que concorrin circumstàncies específiques que les justifiquin"*.

Es destaca que es pretén superar l'actual paradigma del sòl no urbanitzable, que pot utilitzar-se únicament per als usos que li són propis, per a definir una nova classe de sòl (*"espais oberts"*), que acull no només els sòls que actualment tenen la classificació de sòl no urbanitzable sinó també els sòls urbanitzables, siguin o no siguin delimitats, i que admet una relació més àmplia d'activitats i usos.

Una altra novetat, a l'article 32, a l'hora de definir les directrius planificadores dels assentaments urbans (nova categoria del sòl equivalent al sòl urbà), és que s'introdueix la supeditació de l'ús de l'habitatge a l'efectivitat del dret a l'habitatge digne. Es reconeix tàcitament, doncs, en els termes de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, que el planejament contempli la possibilitat d'expropiació (en l'àmbit urbà) de l'ús de l'habitatge en garantia de dotar a qui ho necessiti d'un habitatge digne.

Altres novetats són la previsió que el planejament estableixi una ràtio entre els m<sup>2</sup> construïts i els m<sup>2</sup> de superfície útil, en garantia de l'ecoeficiència i per tal de garantir que les edificacions plurifamiliars disposaran d'espais comuns suficients i de qualitat.

L'article 32 introdueix també directrius d'aplicació a les noves extensions urbanes (és a dir, aquelles zones de nou creixement en sòl urbà), entre les quals la més important és la subordinació dels nous creixements a la rehabilitació i el reciclatge dels edificis. I és que, com ja s'ha comentat, l'Avantprojecte planteja la prioritització del creixement qualitatiu en l'interior dels assentaments urbans per via de la remodelació i rehabilitació interior, adequant les edificacions i serveis existents a nivells adequats de confort i accessibilitat, per sobre d'una visió més expansionista i quantitativa de la *taca urbana*, que aposti pel creixement de nous barris en sòl urbà no consolidat.

Un altre principi que introdueix *ex novo* la Llei és la preferència per la concentració d'àrees urbanes especialitzades en sectors d'interès intermunicipal, concentració que cal deduir que es



realitzarà a través de l'ordenació territorial que elabori la Generalitat a nivell de territori (a través de les estratègies territorials i els plans directors). De nou, sembla deduir-se que la delimitació del creixement de nous usos d'activitats econòmiques escapa de l'ordenació d'abast local -delimitada territorialment pels límits geogràfics del terme municipal- en favor de la Generalitat.

De la lectura integrada d'aquest **títol preliminar**, que configura els principis d'ordenació que hauran de tenir-se en compte en l'ordenació del territori, genera especial preocupació la fórmula que s'utilitzarà per portar a la pràctica els principis d'equitat territorial i de concentració d'àrees urbanes especialitzades, que podrien comportar una pèrdua de control municipal sobre les actuacions urbanístiques dins l'àmbit del terme municipal definides com a "àrees urbanes especialitzades d'interès intermunicipal", que de conformitat amb l'Avantprojecte venen regulades pel planejament territorial d'iniciativa i tramitació autonòmica.

## II.- SOBRE EL TÍTOL 1 RELATIU AL RÈGIM URBANÍSTIC DEL SÒL

El títol 1 fa referència al règim urbanístic del sòl (arts. 33 a 86), abastant la classificació i qualificació del sòl, la definició de les classes de sòl, els drets i deures dels propietaris en cada classe de sòl i el règim de les preexistències (usos i edificacions) respecte al nou planejament.

En el capítol 1, articles 33 a 38, sota l'epígraf disposicions generals, es defineixen les noves categories de sòl que introdueix l'Avantprojecte, que són els espais oberts i els assentaments urbans.

Tal i com diu el preàmbul de la norma, "*no es tracta d'un canvi simple de terminologia sinó d'una autèntica declaració d'intencions que ha de comportar un canvi estratègic en la utilització del sòl i en el desenvolupament urbà*".

En relació als espais oberts, la Llei abandona l'antiga denominació de sòls no urbanitzables, limitada a negar les possibilitats d'aquests sòls de ser desenvolupats a nivell de creixement urbanístic, amb la intenció de destacar les funcions i serveis essencials que realitzen aquests espais en el territori, ja sigui de manera permanent per estar especialment protegits, ja sigui mentre no es revisi el model urbà o no s'acrediti la necessitat immediata d'una nova extensió

urbana. En aquest sentit, el que fins ara constituïen terrenys de sòl potencialment desenvolupable com a urbanitzables (urbanitzable no delimitat) passen a integrar aquesta classe de sòl.

Dins els espais oberts es diferencien tres categories en funció de l'interès que en motiva la classificació, ja sigui territorial o local, i en absència d'un interès específic o de circumstàncies que obliguin a la seva classificació com a assentament urbà, reben la denominació d'espais oberts comuns.

En relació als assentaments urbans, formen aquesta classe de sòl els terrenys que el planejament d'ordenació inclou en aquesta classe de sòl per estar realment integrats o en procés d'integració en el teixit urbà. Dins els assentaments, es distingeixen els assentaments urbans reglats i els discrecionals. Els reglats són aquells que disposen de tots els serveis urbanístics o en poden disposar sense més obres que les de mera connexió, amb el benentès que només tindran aquesta condició si han arribat a aquest grau de consolidació sense contrariar el planejament.

Al seu torn, els discrecionals poden ser de nova extensió, que són aquells sobre els quals el planejament programi una actuació urbanística per integrar-los en el teixit urbà (que vindrien a ser els sòls urbanitzables delimitats i que són desenvolupats per un pla parcial urbanístic), o bé de completió, que són aquells on es delimita una actuació urbanística per completar el teixit urbà existent (i vindrien a ser els polígons d'actuació en sòl urbà, ordenats a partir d'un pla de millora urbana o del propi POUM).

Respecte als assentaments urbans de nova extensió, que com s'ha dit vindrien a ser una mena de sòl urbanitzable programat/delimitat, l'Avantprojecte estableix condicions que restringeixen la potestat del planificador de fer-ne ús. Tal i com declara el preàmbul, *"els assentaments urbans de nova creació és una categoria de sòl transitòria habilitada per a satisfer concretes necessitats de població en un horitzó temporal no superior a sis anys, i, per tant, que ha d'esdevenir un assentament urbà reglat sense dilacions. Si això no succeeix el sòl ha de retornar a la situació d'origen de forma automàtica segons les circumstàncies"*.

Aquesta voluntat de restringir l'abast d'aquesta categoria no només és realitzada *pro futuro* amb el nou planejament, sinó que es projecta a situacions actuals, com ho demostra el fet que a la disposició transitòria tercera s'estableix que els municipis que disposin de planejament aprovat

a partir de la Llei 2/2002, de 14 de març d'urbanisme, disposaran d'un termini de sis anys per desenvolupar els plans parcials dels sectors de sòl urbanitzable delimitat, i en cas que en aquest termini no s'hagi procedit a inscriure la reparcel·lació al registre de la propietat, comportarà la classificació automàtica com a sòl urbanitzable no delimitat (que té un règim d'usos equiparable al sòl no urbanitzable).

En el capítol 2 (arts. 39 a 44) es defineix l'aprofitament públic del sòl, és a dir, els sistemes urbanístics. Com a novetats a destacar, indicar que si fins ara el sistema d'equipaments comunitaris estava conformat per equipaments que prestessin serveis d'interès públic o d'interès social (sense distingir la titularitat pública o privada), en canvi en l'Avantprojecte la definició com a sistema comunitari d'equipament pressuposa la titularitat pública de l'equipament. D'aquesta manera, els centres de titularitat particular (per més que prestin serveis d'interès o ús públic) no formaran part del sistema d'equipament, sinó que integraran l'aprofitament privatiu.

D'altra banda, els habitatges dotacionals públics deixen d'integrar un tipus diferenciat de sistema urbanístic i passen a integrar el sistema d'equipament comunitari, qüestió que tindrà importància en el còmput dels estàndards urbanístics.

Com a novetat, l'article 44 explicita la possibilitat d'ocupar temporalment (i com a màxim per un període de 4 anys) els terrenys que el planejament d'ordenació territorial hagi reservat a sistemes per tal de desenvolupar-hi activitats d'interès social o per a la prestació d'altres serveis públics.

En el capítol 3, al seu torn, es regula l'aprofitament privatiu del sòl, a través de tres seccions.

A la secció 1 es desgranen els drets i deures de les persones propietàries de terrenys en espais oberts. Com a novetat, introdueix l'obligació de tot propietari a qui s'autoritzi una actuació específica en aquesta classe de sòl a satisfer una prestació patrimonial quantificada en el 5% del cost d'implantació de l'actuació específica o de l'edificació destinada a turisme rural o hoteler que es permeti (art. 58). Aquesta prestació, tanmateix, escapa del control local en tant que a qui correspon liquidar-la i recaptar-la és al departament competent en matèria d'ordenació del territori.

Aquestes actuacions específiques venen definides als articles 51 i següents i són:

- Actuacions en veïnats rurals tradicionals
- Actuacions de recuperació incentivada en edificacions rurals
- Altres actuacions específiques (art. 57)

Respecte a les actuacions en veïnats rurals, en primer lloc la norma els defineix com nuclis de població els *"identificats pel planejament territorial que no disposen de serveis bàsics propis d'assentaments urbans però que no han de disposar-ne per a conservar la seva entitat"*.

La seva delimitació, doncs, correspon a les estratègies territorials (planejament territorial), qüestió que pot interpretar-se com una vulneració principi d'autonomia local, al correspondre únicament al municipi la potestat d'ordenació i planificació dins l'àmbit del seu terme municipal (article 10 Text refós Llei municipal i de règim local). En aquests "veïnats tradicionals" s'hi pot permetre la rehabilitació i l'ampliació de les edificacions existents, i només en casos excepcionals (que marcarà el planejament supramunicipal) les edificacions de nova planta.

Respecte a les actuacions de recuperació incentivada en edificacions rurals, la norma defineix aquestes edificacions rurals com aquelles edificacions que no formin part d'un veïnat tradicional però que es trobin incloses en un catàleg d'edificacions, pels seus valors específics de tipus arquitectònic, històric, ambiental, paisatgístic, etc. O, a falta de catàleg, s'incloguin en un projecte d'actuació específica sempre que mantinguin algun dels valors intrínsecs comentats.

En aquestes edificacions, s'hi permetrà l'ús d'habitatge (si són masies o cases rurals o si ho permet l'estratègia territorial), hoteler i turisme rural, educatiu, artístic, de restauració o d'equipament comunitari; i el règim d'obres assumibles és igualment suficientment ampli (es permeten també obres de substitució parcial i d'increment de volum).

La resta d'actuacions específiques es troben definides a l'article 57 i abasten el conjunt d'activitats que d'acord amb la normativa específica que les regula hagin d'implantar-se allunyades dels assentaments urbans.

Quant a la regulació del règim d'autoritzacions d'aquestes activitats, la norma ho remet al reglament, per bé que és de preveure, seguint la tònica general de l'Avantprojecte, que el seu

règim segueixi amb la voluntat de limitar la *potestas* de l'ajuntament a favor d'un règim d'intervenció i procediment supramunicipal.

A la secció 2 es defineixen els drets i deures dels propietaris de terrenys en assentaments urbans. Després de definir el concepte de solar, que manté *mutatis mutandis* la definició que en fa el TRLU, defineix els drets i deures dels propietari que es trobin afectats per actuacions urbanístiques; és a dir, el que en l'actual terminologia del TRLU serien els propietaris en sòl urbà no consolidat afectat per la delimitació d'un polígon d'actuació o sector de planejament derivat.

La norma defineix les actuacions urbanístiques com: *i)* les de rehabilitació edificatòria en el medi urbà; *ii)* les d'urbanització, i *iii)* les compensatòries i les de reequilibri dotacional.

Com a novetat la norma introdueix no només el dret a participar en el repartiment equitatiu de beneficis i càrregues, sinó el deure de participació en l'execució de l'actuació quan es tracti d'actuacions de rehabilitació, qüestió que tindrà repercussió en l'àmbit de gestió d'aquestes actuacions urbanístiques (veure's per exemple, l'article 163 que obliga als propietaris afectats per l'actuació de rehabilitació a formar part de l'entitat urbanística que gestioni l'execució de l'actuació).

En les actuacions de rehabilitació, que tenen per objecte les obres d'intervenció sobre edificis construïts per a la realització d'obres de conservació o millora, els propietaris estan obligats a costejar les obres fins a un import màxim, corresponent al 50% del cost de construcció de nova planta d'un immoble autoritzable de característiques similars a l'afectat, regulació que té el seu origen en la normativa bàsica estatal del sòl (inicialment a la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, i, posteriorment, al RDL 7/2015, de 30 d'octubre, Text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana).

Al seu torn, les actuacions d'urbanització consisteixen en l'execució sistemàtica d'operacions jurídiques i materials per a constituir noves parcel·les que tinguin la condició de solar. Aquestes actuacions d'urbanització poden ser de reforma urbana (per renovar el teixit d'un assentament urbà reglat), d'extensió urbana (que afectin terrenys que no formaven part de l'assentament urbà) o de compleció urbana (que serveixin per completar el teixit urbà d'un assentament).

Com a novetat, la Llei introdueix per a cadascuna d'aquestes actuacions el compliment d'una sèrie d'estàndards de cessió obligatoris. Fins ara, a banda d'una fixació genèrica per part del POUM, els estàndards concrets i prefixats només s'establien pels sòls urbanitzables o en cas de modificacions de planejament que incorporessin creixements de sostre o de densitat o nous usos.

Per actuacions de reforma urbana, s'estableix una ràtio de 25 m<sup>2</sup> de sòl per a sistemes d'espais lliures i equipaments comunitaris per cada 100 m<sup>2</sup> de sostre edificable, amb un mínim de 20 m<sup>2</sup> de sòl per a espais lliures per cada 100 m<sup>2</sup> de sostre edificable.

A banda d'aquests estàndards, també s'estableix l'obligació de cedir a l'administració entre un 5 i un 20% de l'aprofitament urbanístic atribuït a l'actuació, en funció del grau d'intervenció en l'actuació urbanística (art. 69).

Per actuacions de nova extensió urbana caldrà preveure, si l'ús previst és el residencial, un total de 40 m<sup>2</sup> de sòl de sistemes d'espais lliures i equipaments per cada 100 de sostre, i d'aquests 40 m<sup>2</sup> un mínim de 25 m<sup>2</sup> de cada 100 m<sup>2</sup> de sostre per a sistemes d'espais lliures, amb un mínim del 10% de la superfície total de l'àmbit. Si l'ús és industrial, no es fixa una ràtio exacta de cessió obligatòria. Igualment les persones propietàries hauran de cedir el 15% de l'aprofitament atribuït a l'àmbit.

Per a les actuacions de compleció urbana, no s'estableix tampoc una ràtio de cessions, les quals hauran de ser suficients en atenció a les característiques i dimensions de l'operació. En qualsevol cas, s'estableix també el deure de cessió del 15% de l'aprofitament atribuït.

Quant a les característiques d'aquestes cessions, l'article 72 concreta que podran trobar-se en àmbits discontinus o fins i tot fora de l'àmbit d'actuació, sempre que el planejament les adscrigui a l'actuació urbanística. En qualsevol cas, aquests espais hauran de ser accessibles, per norma general, a una distància no superior als 500 metres de l'àmbit on se situï l'aprofitament.

D'altra banda, l'article 73 concreta que la cessió d'aprofitament ha de realitzar-se en terrenys (ja sigui dins o fora de l'àmbit) que permetin destinar-los a habitatges de protecció pública.

Fins ara la norma urbanística establia que la cessió podia realitzar-se en proporció a les diferents qualificacions de zona de l'àmbit, permetent-se l'adjudicació de parcel·la industrial o d'ús hotel·ler, per exemple, per bé que el producte de la seva alienació sí havia de destinar-se a incrementar el patrimoni municipal del sòl.

En l'Avantprojecte això no seria possible, de manera que la cessió ha de realitzar-se sempre que es pugui sobre terrenys hàbils per a la construcció d'habitatge amb protecció oficial. En cas que això no fos possible ni tan sols a través de la cessió de terrenys fora de l'àmbit, hi cap la possibilitat que se cedeixi pel seu equivalent en producte acabat o alternativament en metàl·lic, que haurà de destinar-se a conservar, administrar o ampliar el patrimoni municipal del sòl i d'habitatge.

En l'article 74 s'estableixen les reserves d'habitatge amb protecció que ha d'establir-se en cadascuna de les actuacions d'urbanització. En cas de nova extensió urbana, el planejament d'ordenació del territori ha d'incloure una reserva del 30% del sostre; en actuacions de reforma urbana, del 10%, excepte en àrees d'atenció especial<sup>2</sup>, on haurà de ser del 30%; i en cas d'actuacions de compleció urbana, la reserva ha de ser del 30%. Aquesta reserva ha de distribuir-se de forma homogènia entre els diferents àmbits d'actuació *"excepte en situacions degudament justificades en les que una distribució irregular contribueixi a millorar la cohesió social"*.

A la subsecció 4 es defineixen les actuacions compensatòries i de reequilibri dotacional, enteses com a *micro-actuacions* en àmbits més reduïts on es prevegi una ordenació singular, ja sigui a conseqüència de les restriccions singulars que imposa el planejament (actuacions compensatòries) o per compensar els increments singulars que el pla assigni (actuacions de reequilibri).

En les actuacions de reequilibri, hi ha el deure de cessió del 15% sobre l'increment d'aprofitament que reconeix el planejament, mentre que en les compensatòries només hi

---

<sup>2</sup> Aquestes àrees venen definides a l'art. 66 com *"espais destinats a l'ús global d'habitatge que es troben o es poden trobar en procés de regressió urbanística o en situació demogràfica crítica, per pèrdua o per massificació de la població resident, que pateix problemes econòmics o de cohesió social greu i que disposa d'uns serveis urbanístics bàsics de baixa qualitat, d'uns sistemes urbanístics d'espais lliures i d'equipament comunitari insuficients o d'un parc d'habitatges amb dèficits importants en les condicions de conservació i d'habitabilitat exigibles"*

haurà aquesta obligació si l'aprofitament reconegut és significativament superior a les restriccions a compensar, i sobre aquest escriu s'aplicarà el 15%.

Com a tercera branca del capítol destinat al règim del sòl, hi trobem la regulació dels usos i obres disconformes amb el nou planejament, règim que manté la regulació del vigent TRLU, així com la regulació dels usos i obres provisionals.

Respecte als usos provisionals, s'estableix una definició més àmplia del que és autoritzable: en assentaments urbans reglats només s'exclou l'ús d'habitatge i haurà de ser un ús "*en harmonia de la zona urbanística homogènia*" en què es trobi el terreny; en assentaments urbans discrecionals, els usos seran els conformes a la naturalesa rústica dels terrenys i s'hi podran preveure els usos admissibles com actuació específica en espai obert, per bé que, es preveu que "*en qualsevol classe de sòl*", es permetran els usos vinculats a activitats econòmiques implantades legalment.

Respecte als usos i obres disconformes amb el planejament, com a nota innovadora, diferencia entre usos i obres que resulten disconformes amb el planejament però que foren en el seu dia legalment implantats, respecte a aquells que sempre han estat en situació disconforme.

Respecte als primers, una vegada transcorregut el termini d'execució de l'actuació que motivi que la parcel·la quedi subjecta al règim de fora d'ordenació, s'admetran –a banda de les obres mínimes per garantir la seguretat i la salubritat de l'edifici i les instal·lacions- obres d'intervenció sempre que no requereixin d'un projecte i no es produeixi un increment de sostre o de volum, i el seu cost no sobrepassi el 50% d'una construcció de nova planta d'iguals característiques a l'afectada. Respecte als segons (definites com "*fora d'ordenació assimilada*"), no s'hi pot executar cap obra d'intervenció, hagi o no transcorregut el termini previst al planejament per a l'execució de l'actuació.

### **III.- SOBRE EL TÍTOL 2 RELATIU ALS PLANS D'ORDENACIÓ TERRITORIAL**

#### **1.- El nou model de planejament territorial i urbà**

El règim jurídic del planejament de l'ordenació del territori es troba regulat en el títol 2 de l'Avantprojecte. Aquest Avantprojecte provoca amb aquesta regulació una veritable revolució



terminològica. En aquest sentit, s'escau recordar que el vigent Text refós de la Llei d'urbanisme estableix la subordinació del planejament urbanístic al planejament d'ordenació territorial (article 13.2), senyalant que integren aquest el pla territorial general, els plans territorials parcials i sectorials (article 13.2, també).

A aquests instruments de planejament territorial s'hi haurien d'afegir els plans directors territorials que concreten les directius del Pla territorial de Catalunya i dels plans territorials parcials (articles 19 bis i 19 ter de la Llei de política territorial).

Pel que fa al planejament urbanístic, el Text refós ara vigent divideix aquest entre els instruments de planejament general (integrat pels plans directors urbanístics; els plans d'ordenació urbanística municipal i les normes de planejament urbanístic, amb el complement dels programes d'actuació urbanística municipal, segons l'article 85.1 del TRLUC) i el planejament derivat (plans especials, plans parcials, plans de millora urbana i plans parcials de delimitació, segons l'article 55.2).

Estableix la normativa actual la relació de jerarquia del planejament general en relació al derivat, per bé que algun instrument de planejament, com els plans especials autònoms, dedicats a la previsió de sistemes urbanístics no contemplats en el planejament territorial o urbanístic general, quedaria fora de l'esmentada relació.

Aquesta terminologia varia en l'Avantprojecte, que contempla dos instruments del que tradicionalment s'havia denominat ordenació territorial i que l'Avantprojecte, com ja fa la Llei de política territorial, denomina planejament territorial: les estratègies territorials, que substitueixen els plans territorials parcials i sectorials, i els plans directors d'actuació territorial (antics, plans directors territorials).

El planejament urbanístic passa a denominar-se planejament local, integrat pels plans d'estructura urbana, normes de planejament urbanístic, plans de nova extensió urbana, plans urbanístics d'actuació local i plans urbanístics autònoms d'infraestructures locals.

L'Avantprojecte divideix els instruments de planejament territorial i local en planejament estructural (el que amb la vigent normativa es denomina planejament general) i derivat.

Inclou en el planejament estructural les estratègies territorials, els plans d'estructura urbana i les normes de planejament. Mentre que el planejament derivat estaria conformat pels plans directores d'actuació territorial, els plans de nova extensió urbana, els plans urbanístics d'actuació local i els plans urbanístics autònoms d'infraestructures locals.

D'aquesta nova tipologia de planejament territorial i urbà en resulta el següent:

Primer, desapareix en el planejament territorial (abans planejament d'ordenació territorial) les figures dels plans territorials parcials i sectorials, que es subsumeixen en les estratègies territorials que tenen una funció més polièdrica.

Segon, en el planejament estructural de caràcter local desapareix la figura dels plans directores urbanístics, la funció dels quals passen a realitzar les estratègies territorials, cosa que, com més endavant es posarà de relleu, comporta efectes pels governs locals.

Tercer, en el planejament estructural urbà (en aquests moments planejament general urbanístic) les funcions dels actuals plans d'ordenació urbanística municipal passen a ser realitzades pels plans d'estructura urbana, per bé que aquests tenen, com a contingut propi indisponible pel planejament derivat, les anomenades determinacions bàsiques. La resta de previsions actuals del POUM poden ser modificades i ordenades pel planejament derivat (plans urbanístics d'actuació local), que passen a tenir un major protagonisme.

Quart, es mantenen les normes de planejament amb les funcions de suplència dels plans estructurals urbans, equivalents a les que realitzen ara les seves homònimes en relació als POUM.

Cinquè, pel que fa a aquest planejament derivat urbà, els plans de nova extensió urbana classifiquen com assentament urbà (ara sòl urbà) els espais oberts comuns (ara sòl no urbanitzable o urbanitzable no delimitat) necessaris per programar actuacions de nova extensió urbana en un horitzó temporal de màxim 6 anys (article 100), realitzant unes funcions anàlogues a les que ara poden realitzar els plans parcials de delimitació.

Sisè, els plans urbanístics d'actuació local (article 101) tenen un caràcter multifuncional, realitzant aquelles funcions que ara porten a terme els plans parcials, els plans de millora urbana i els plans especials de desenvolupament.

Setè, els plans urbanístics autònoms d'infraestructures locals són equiparables, pel que fa a la seva funció de dotació de serveis urbanístics no previstos en els plans d'estructura urbana, als vigents plans especials independents.

En tot cas, tant els plans territorials com els plans urbans formen part dels plans d'ordenació del territori.

Senyalada quina és la nova tipologia dels planejaments territorials i urbans, s'escau passar a analitzar aquells aspectes d'aquests nous planejaments que poden tenir més incidència pel nivell de govern local.

## **2.- L'assumpció per part de la nova figura de les estratègies territorials de les funcions dels plans directors urbanístics. Pèrdua dels elements de diferenciació de l'ordenació del territori i de l'urbanisme. Incidència pel nivell de govern local**

Com ja s'ha assenyalat en passatges anteriors d'aquest informe, l'Avantprojecte elimina com instrument de planejament estructural urbà (ara planejament urbanístic general) la figura del pla director urbanístic, que contempla el vigent Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

De totes maneres, les matèries que ara són objecte d'ordenació dels plans directors urbanístics seran en part objecte, amb l'Avantprojecte, de les estructures territorials.

En aquest sentit, en allò que més aquí interessa, cal posar de relleu la coincidència substancial entre les lletres f) i g) de l'article 56.1 del TRLUC, que atribueix als plans directius urbanístics "*[l]a delimitació d'una o de diverses àrees residencials estratègiques i les determinacions necessàries per procedir a l'execució directa d'aquestes actuacions*", així com "*[l]a delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars*", amb les lletres e) i h) de l'article 92 de l'Avantprojecte, que atribueixen a les estructures territorials "*[l]es actuacions d'interès territorial per a la seva rellevància social i econòmica*" i "*[l]es àrees urbanes especialitzades d'activitat econòmica d'interès intermunicipal*".

Per tant, una activitat d'ordenació que amb el TRLUC és pròpia del planejament urbanístic amb l'Avantprojecte pertocaria al planejament territorial (ara denominat també planejament d'ordenació territorial). És important senyalar que les determinacions normatives de les

estratègies territorials són d'aplicació directa (article 93.1 de l'Avantprojecte), de manera que no és precisa la intermediació del planejament urbanístic/local per poder-les fer efectiva.

La qüestió rau en determinar si l'objecte del planejament urbanístic pot passar a ser propi del planejament territorial i quines conseqüències pot tenir aquest canvi per a l'autonomia municipal.

En tot cas, la diferenciació que fa tant l'article 148.1.3 de la Constitució com l'article 149 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya entre la competència d'ordenació del territori i d'urbanisme convida a pensar que no és possible aquesta ordenació de matèries anàlogues des de l'exercici d'una o altra competència.

En aquest sentit, és important recordar que el Tribunal Constitucional, en la Sentència 61/1997, de 20 de març, ha definit la competència d'ordenació del territori i de l'urbanisme de forma clarament diferenciada.

Sobre l'ordenació del territori aquesta sentència ha senyalat (fonament jurídic 22):

*En efecto, el objeto o contenido material del Plan Nacional de Ordenación -que trae causa de la formulación contenida en los arts. 6 y 7 del TR de la LS de 9 de abril de 1976- participa de las características esenciales de los planes de ordenación del territorio, en cuanto asigna usos al suelo o terreno a través de las directrices territoriales, se dirige al reequilibrio regional en el ámbito económico y tiene en cuenta los aspectos medioambientales para lograr la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo también en el ámbito supranacional en cuanto al espacio europeo.*

Per tant, és objecte de l'ordenació territorial la fixació de directrius de caràcter estratègic per determinar els usos del territori tenint en compte dues finalitats, una d'ordre econòmic i social (el reequilibri regional) i, una altra, de protecció ambiental.

Pel que fa a l'urbanisme, la finalitat no és ordenar la totalitat del territori des d'aquesta doble perspectiva de reequilibri territorial i ambiental sinó l'ordenació dels assentaments urbans en el territori.

En aquest sentit, la mateixa sentència, en el fonament jurídic 6 senyala en relació a la competència en matèria d'urbanisme:

*“sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico..., El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.”*

No és discutible que les funcions abans referides, que l'Avantprojecte atribueix a les estratègies territorials (instrument de planejament territorial), com *“[l]es actuacions d'interès territorial per a la seva rellevància social i econòmica”* i *“[l]es àrees urbanes especialitzades d'activitat econòmica d'interès intermunicipal”*, corresponen a la tasca d'ordenació dels assentaments urbans, propi del planejament urbanístic.

En conseqüència, l'Avantprojecte considera dins de la matèria de planejament territorial, abans planejament d'ordenació territorial, comeses pròpies de l'urbanisme, bandejant la diferència competencial que fa tant la Constitució com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i les definicions d'ambdós àmbits competencials fetes pel Tribunal Constitucional.

Aquest transvassament de funcions d'un àmbit competencial a un altre no és innocu, com s'ha dit, des de la perspectiva de l'autonomia local.

En efecte, el Tribunal Suprem ha assenyalat que l'urbanisme és una competència compartida de les comunitats autònomes i dels municipis, que obliga al reconeixement d'un àmbit de decisió propi per a cadascun dels dos nivells territorials d'administracions, segons els interessos en presència.

Són moltes les sentències del Tribunal Suprem que es fan ressò d'aquesta posició jurisprudencial. Com exemple de totes elles pot citar-se aquí la Sentència d'aquest Alt Tribunal, de 13 de juliol de 1990, en la que es senyala:

*“...así las cosas, resulta claro que la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen de la de Planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las comunidades Autónomas -Sentencias de 20 de marzo, 10 y 30 de abril,*

2 y 9 de julio de 1990, etc.-. Su actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del Municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica.

Partiendo de la base de que «en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último» -sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre- queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores.

CUARTO.-

Y destacando la alusión que acaba de hacerse a la conexión de los intereses locales y supralocales, es de señalar que una acomodación del art. 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos:

A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados -es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados-:

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria aquella subdistinción:

a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin

trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto:

*a') Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia -sentencias de 1 y 15 de diciembre de 1986, 19 de mayo y 11 de julio de 1987 y, 18 de julio de 1988, 23 de enero y 17 de junio de 1989, 20 de marzo, 30 de abril y 4 de mayo de 1990, etc.-.*

*b') No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.*

*b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a'), aquí y dado que «en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último» -sentencia ya citada del Tribunal Constitucional 170/1989- resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria”*

Aquesta doctrina s'ha reiterat en altres sentències del Tribunal Suprem com les de 30 de gener de 1991, 25 de febrer de 1992, 6 d'abril de 1998, 26 de setembre de 2006 i 19 de maig de 2011, entre moltes altres.

Aquest àmbit de lliure decisió dels municipis s'omet en la tramitació de les estratègies territorials. Aquest instrument de planejament territorial pot tenir un àmbit territorial corresponent a una part del territori de Catalunya (article 92.1) poden per tant, afectar especialment els interessos propis de determinats municipis.

Tanmateix, l'aprovació inicial correspon a la Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme en la que, si bé participen les associacions municipalistes, no s'asseguren la participació (molt menys decisòria) del municipis afectats en funció de l'àmbit de l'actuació corresponent.

Per tant, una ordenació que en la vigent normativa podria ser competència del pla ordenació urbanístic municipal amb una participació determinada dels municipis afectats, ara es deixa de banda aquesta participació.

És cert que en la tramitació del pla director urbanístic, que en la vigent normativa és planejament general urbanístic, tampoc hi són molt presents els municipis afectats, que tan sols poden intervenir per via d'informe. Però això no treu virtualitat a la jurisprudència abans senyalada.

En conseqüència, la regulació que fa l'Avantprojecte a les estratègies territorials desconeix la distinció que tant la Constitució, com l'Estatut de Catalunya, com el Tribunal Constitucional fan entre planejament d'ordenació territorial (o planejament territorial) i planejament urbanístic.

D'altra banda, atès el seu àmbit material (ordenació que afecta els interessos municipals), la regulació que contempla l'Avantprojecte suposa una greu intromissió en l'autonomia municipal.

**3.- La conversió dels plans d'estructura urbana (ara plans d'ordenació urbanística municipal) com instruments de planejament supramunicipal. Caràcter marginal de la intervenció dels ajuntaments que queden confinats en la seva actuació en l'àmbit del planejament derivat**

En l'exposició de motius de l'Avantprojecte es senyala textualment:

*Amb la decidida voluntat de contextualitzar l'ordenació de la ciutat en el territori, la Llei aposta per la planificació supramunicipal del territori, d'una banda, establint l'obligada elaboració de plans d'estructura urbana plurimunicipals en els àmbits que determinin les estratègies territorials i, de l'altra, incentivant l'elaboració voluntària d'aquest tipus de plans establint-ne un contingut més acotat i reconeixent als municipis així ordenats competències determinades per a l'aprovació definitiva del planejament local derivat.*

Aquesta afirmació és una veritable declaració de principis de desposseïció competencial dels ajuntaments en matèria de planejament. En aquest sentit, es pretén que, en base a l'article 92.2.d) de l'Avantprojecte, les estratègies territorials (d'elaboració i aprovació estrictament autonòmica) declari els plans d'estructura urbana (equivalents als plans d'ordenació urbanística municipal) plans de caràcter supramunicipal sense intervenció autònoma dels ajuntaments en la seva aprovació.

D'altra banda, es preveu en els plans d'estructura urbana una part bàsica (classificació urbanística del sòl; sistemes urbanístics; qualificació urbanística dels terrenys que conformen



els espais oberts -sòl no urbanitzable-; divisió dels assentaments urbans en zones urbanístiques homogènies; criteris per determinar la intensitat d'ús i per a l'establiment dels sistemes urbanístics de barri; delimitació d'àrees urbanes susceptibles de reforma; estàndards de reserva mínima de sòl per a habitatges de règim de protecció pública) i altres determinacions, que serien susceptibles de ser modificades pels plans urbanístics d'actuació local (article 96 de l'Avantprojecte).

D'aquesta manera, tal com senyala l'exposició de motius, es pretén furta a la intervenció dels ajuntaments l'ordenació dels aspectes bàsics dels plans d'estructura urbana (successors dels POUM); intervenció municipal tradicional en la fase d'aprovació inicial i provisional.

La intervenció municipal quedaria limitada a l'aprovació, quan s'escaigui, del planejament derivat; concretament dels plans urbanístics d'actuació local (aprovació en totes les seves fases d'aquests plans en el supòsit d'ajuntaments de més de 50.000 habitants o compresos en l'àmbit d'un pla d'estructura urbana supramunicipal, o aprovació inicial i provisional - la definitiva seria autonòmica- en els altres casos).

#### **4.- La possible suspensió del planejament local (ara planejament urbanístic) per part dels instruments del planejament territorial**

L'article 122 de l'Avantprojecte contempla la possibilitat que els instruments de planejament territorial (ara ordenació territorial), aprovats sense intervenció municipal, puguin suspendre l'execució de plans locals (urbanístics), circumstància no contemplada en la legislació vigent.

#### **5.- Sobre la publicació dels plans d'ordenació del territori i més concretament dels plans locals (urbanístics)**

En relació a la publicació dels plans d'ordenació del territori (és a dir, dels plans territorials - en la vigent normativa plans d'ordenació territorial - i els plans locals, ara plans urbanístics), l'article 135.2 de l'Avantprojecte senyala que la publicació en el diari o butlletí oficial corresponent haurà d'incloure, a banda de la resolució que aprovi definitivament el pla, els següents elements:

- a) L'enllaç al Registre urbanístic de Catalunya que permeti la consulta telemàtica i immediata i permanent dels documents que integren el pla publicat.

b) La referència al Diari Oficial de Catalunya en què es va publicar l'informe o la declaració d'avaluació ambiental estratègica corresponent.

c) En cas que el pla s'hagi subjectat a l'avaluació ambiental estratègica ordinària:

1r. L'extracte sobre la integració dels aspectes ambientals en el pla, sobre la presa en consideració de l'estudi ambiental estratègic, del resultat de la informació pública i les consultes, de la declaració ambiental estratègica i de les discrepàncies que hagin sorgit en el procediment d'aprovació del pla, i, en relació amb les alternatives considerades, sobre la justificació de l'alternativa seleccionada.

2n. Les mesures adoptades per seguir els efectes de l'execució del pla en el medi ambient.

Aquesta regulació és semblant a la que contempla l'article 103 del vigent Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.

Aquest règim de publicació exclou la publicació en el diari o butlletí oficial corresponent de les normes urbanístiques dels plans urbanístics (amb l'Avantprojecte, plans locals), canviant aquesta publicació per la inclusió de l'enllaç amb el Registre urbanístic de Catalunya.

Aquesta regulació pot entrar en conflicte amb l'article 70.2 de la LRBRL que obliga a publicar en el Butlletí Oficial de la Província no tan sols els acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, quan aquesta aprovació correspongui als ajuntaments, sinó també l'articulat de les normes d'aquests plans, que no entraran en vigor fins que s'hagi realitzat completa aquesta publicació.

La jurisprudència ha senyalat que aquesta publicació de les normes urbanístiques dels plans és exigible també quan l'aprovació definitiva pertoqui a una comunitat autònoma (SSTS 8 de juliol de 1999, 9 d'octubre de 1999, 27 de juliol de 2001, 25 d'octubre de 2001, 28 d'abril de 2004.). També el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha pronunciat en aquest sentit (Sentència de 8 de juny de 2007).

Malgrat que l'Avantprojecte contempla que la publicació contindrà un enllaç amb el Registre urbanístic de Catalunya on, en teoria, es podran trobar les normes urbanístiques, el fet que aquestes no s'inclouin en la pròpia publicació del diari oficial corresponent pot plantejar una

situació d'inseguretat jurídica sobre l'eficàcia del planejament que hagi seguit l'article 135.2 de l'Avantprojecte i no l'article 70.2 del LRBRL.

Cal recordar que la contradicció entre els articles 71 i 89 de la refosa catalana de l'any 1990, que exigien solament la publicació dels acords de l'aprovació definitiva del planejament, i la normativa estatal, que requereix la publicació de les normes urbanístiques d'aquests plans, es va saldar, com s'ha dit, amb una jurisprudència a favor d'aquesta segona opció, que va comportar la manca d'eficàcia dels plans publicats seguint exclusivament la norma catalana i la invalidesa dels actes d'aplicació d'aquest planejament ineficaç, amb greus problemes per a molts ajuntaments.

De manera que la qüestió de la seguretat jurídica és aquí cabdal.

#### **IV.- SOBRE EL TÍTOL 3 RELATIU A LA GESTIÓ URBANÍSTICA**

El títol 3 de l'Avantprojecte està dedicat a la gestió urbanística (articles 144 a 200). Com a nota característica d'aquest títol, hi trobem la voluntat d'eliminar la diferenciació que efectua l'actual TRLU entre sistemes d'actuació (compensació bàsica, cooperació, concertació de la gestió urbanística integrada i expropiació forçosa) per establir una única diferenciació, en funció de si la gestió urbanística s'efectua des de l'actuació pública o a iniciativa particular.

D'altra banda, una altra característica innovadora de la regulació de la gestió és que la norma defineix i caracteritza el conjunt de persones que intervenen en el procés urbanístic (promotor, Administració actuant, constructor, gestor, financer, projectista i director facultatiu).

Respecte a la definició de l'Administració actuant (article 151), a qui correspon l'aprovació dels instruments de gestió, en cas d'actuacions d'interès intermunicipal s'estableix que sigui la mancomunitat urbanística de municipis que es constitueixi o, en el seu cas, un consorci urbanístic entre les administracions afectades. En cas que l'actuació derivi d'un interès territorial, l'Administració actuant seria l'INCASOL.

Respecte al procediment, lluny de ser exhaustiva, la norma es remet a uns tràmits essencials que han de formar part de l'expedient, com ho és la informació pública i l'audiència a les

persones interessades i els informes de l'administració municipal en cas que l'ajuntament no sigui l'Administració actuant o bé l'Administració a qui se cedeixin els sistemes o l'aprofitament, en cas que aquesta Administració no sigui igualment l'Administració actuant. Però no es prefigura un procediment ni uns límits temporals ni es regulen els efectes del silenci.

Respecte a qui té la iniciativa de la gestió (secció 2), la norma introdueix el principi general que correspon a la iniciativa privada la gestió urbanística, excepte en els casos on els plans d'ordenació reservin aquesta iniciativa a l'Administració, o bé en aquells supòsits on la iniciativa particular no l'executi en els terminis que fixi el planejament. Tanmateix, com es veurà, aquesta elecció en favor de la promoció particular es matisa de forma important, tenint en compte les facultats reconegudes a l'Administració pública per actuar com a gestor urbanístic, per encàrrec de l'entitat urbanística.

En cas que correspongui la iniciativa a l'Administració, una novetat important és que a diferència del què s'establia fins ara en el sistema d'actuació per cooperació, l'Administració actuant ha de disposar efectivament dels terrenys (article 161), la qual cosa implica que, o bé han de ser aportats pels seus titulars a favor de l'Administració o bé han de ser directament expropiats. L'Administració actuant, doncs, esdevindria com una junta de compensació a qui s'han aportat els terrenys afectats, ja sigui fiduciàriament a través d'escriptura d'adhesió o bé a través de l'expropiació forçosa.

En cas que el planejament no reservi l'execució a la iniciativa pública, propietaris que representin més del 50% de la superfície del polígon poden promoure'n l'execució. En tot cas, l'art. 163 reitera el que s'ha ja comentat respecte a l'obligatorietat de participar en les actuacions de rehabilitació edificatòria en el medi urbà, és a dir, que el 100% de la titularitat ha de participar de l'actuació, la qual cosa implica una obligació *ex lege* de formar part de l'entitat urbanística; mentre que en la resta d'actuacions, cada propietari podrà optar entre adherir-se al procés (formant part de l'entitat urbanística col·laboradora que haurà de crear-se) o bé sol·licitar l'expropiació de llurs terrenys.

Es recull a l'article 165 l'obligació de l'entitat de sotmetre la contractació dels agents que intervinguin (gestor urbanístic, financer i constructor) als principis de publicitat i concurrència amb presentació "*d'ofertes entre les empreses dels sectors d'activitat econòmica*".

Malgrat l'anterior, s'estableix com a novetat la possibilitat de concertar amb l'Administració actuant les funcions de gestor urbanístic, gestió que podrà realitzar l'Administració a través de gestió directa (a través de l'organització pròpia de l'administració, d'un organisme autònom o d'una societat de capital íntegrament públic) o indirecta (concessió, concert, gestió interessada, societat de capital mixt...). Per tant, amb aquesta possibilitat es desdibuixa el paper de l'entitat urbanística, doncs tot i promoure l'actuació urbanística, delega les tasques de gestió en l'Administració pública (per raó de llur especialització), que a l'hora és qui acaba per aprovar els instruments de gestió.

Com a principal novetat en la regulació de les entitats urbanístiques col·laboradores (secció 3), s'introdueix l'obligatorietat de constituir-les fins i tot en els casos on hi ha propietari únic (que passen a denominar-se entitats urbanístiques col·laboradores unipersonals). D'aquesta obligatorietat es dedueix que desapareix la possibilitat de les reparcel·lacions voluntàries, on el 100% de propietaris afectats es posen d'acord en la fórmula de repartiment i aproven un document de reparcel·lació, que és tramitat administrativament i aprovat a nivell municipal, sense necessitat de constitució formal de junta de compensació.

En relació a l'execució de les obres d'urbanització (secció 4), l'Avantprojecte diferencia dos estadis en la recepció de les obres: per un costat, una recepció preliminar, que té per objecte el lliurament de les obres entre el constructor i el promotor, i per l'altre, una de definitiva, que es correspon amb l'entrega de les obres per part del promotor a l'Administració actuant.

A partir de la cessió a l'Administració (recepció definitiva), comencen a computar els terminis de garantia que disposa l'art. 178 i que incorporen la regulació prevista a la Llei d'ordenació de l'edificació:

- Hi ha una responsabilitat per defectes estructurals, que l'Administració pot reclamar en el termini de 10 anys a comptar des de la cessió.
- Una responsabilitat per defectes constructius diferents als d'acabat i de jardineria, a reclamar en el període de tres anys des de la cessió a l'Administració.
- I finalment, una responsabilitat per defectes en elements d'acabat i de jardineria, que podria demanar-se en el període de garantia d'un any des de la producció de la cessió.

A manca de poder individualitzar-se la responsabilitat individual de cadascun dels intervinents, s'estableix una responsabilitat solidària de tots ells.

A la secció 3 d'aquest títol es regula el procés de distribució urbanística (o en terminologia de l'actual TRLU operacions d'equidistribució de beneficis i càrregues), que manté *mutatis mutandis* la regulació actual.

Com a novetat a l'hora de definir els criteris d'adjudicació de parcel·les resultants, s'introdueix la possibilitat d'indemnització en metàl·lic, en cas que la quota de participació en la comunitat indivisa sigui insuficient per a esdevenir titular d'un pis o local, o quan la quota de participació sigui inferior al 15%, només si ho sol·licita la persona afectada.

Fins ara aquesta monetarització era obligatòria si l'adjudicació en proindivís era inferior al 15%, mentre que ara només s'estableix aquesta opció si ho sol·licita l'interessat.

Una altra petita novetat és la fórmula d'inscripció del projecte de distribució urbanística al Registre de la Propietat. Fins ara es podia fer a través de certificació administrativa, una vegada la reparcel·lació fos ferma en via administrativa, o a través de document notarial, una vegada aprovada definitivament la reparcel·lació.

Ara només es preveu la inscripció a través de certificació administrativa, que ha de complir els requisits que estableix la normativa hipotecària.

A la secció 6 del títol es regulen els processos de redistribució forçosa de parcel·les, procediment que introdueix l'Avantprojecte per desfer o retrotreure operacions de parcel·lació il·legal o bé situacions, on ja sigui *ex lege* o per canvis en el planejament, les parcel·les esdevinguin classificades com a espais oberts.

Com que es tracta de desfer el resultat d'una prèvia actuació urbanística, no està clar de quina manera es podran traslladar les càrregues de la parcel·la afectada a la nova finca resultant. L'Avantprojecte parla de la conversió com a crèdit garantit amb hipoteca dels drets o càrregues incompatibles, però caldrà que s'acordi entre els titulars actius i passius del dret o càrrega, qüestió no sempre fàcil, i, en cas que no hi hagués aquest acord, en relació a la garantia i la seva valoració, es podrà realitzar una anotació preventiva de demanda sobre la finca.

## **V.- SOBRE EL TÍTOL 5 RELATIU A LA PROTECCIÓ DE LA LEGALITAT URBANÍSTICA**

El títol 5 contempla, en el seu inici, una definició innovadora de la protecció de la legalitat (article 219), configurant-la com el conjunt d'instruments pels quals les administracions públiques competents poden exercir la potestat reglada d'intervenir en l'activitat dels particulars per preservar la legalitat en matèria d'ordenació del territori; restablir aquesta legalitat quan es vulneri i sancionar les infraccions.

Aquesta definició contrasta, en certa mesura, amb la que fa l'actual TRLUC, que contempla la protecció de la legalitat com un mecanisme bàsicament reactiu per a la instrucció del procediment sancionador.

L'Avantprojecte també senyala de forma detallada (també es tracta d'una novetat) el conjunt de disposicions que configuren la legalitat urbanística a protegir: la llei, els reglaments de desenvolupament, el planejament d'ordenació i les ordenances municipals sobre ús del sòl i edificació.

En tot cas passem a continuació a parar esguard en els diferents capítols que componen el referit títol de l'Avantprojecte.

### **1.- Capítol 1: llicències i comunicacions**

L'article 220 incorpora, com a novetat respecte a l'actual TRLUC, la definició dels dos instruments d'intervenció amb caràcter preventiu: llicència i comunicació.

En els articles 221, 222 i 223 es detallen els actes subjectes a llicència, comunicació i els no subjectes a cap dels dos mecanismes, respectivament. Com a variació de l'actual règim de llicències i comunicacions tan sols cal consignar la inclusió, dins dels actes subjectes a comunicació urbanística de l'article 222, l'epígraf h): *"La instal·lació d'hivernacles o instal·lacions similars amb murs perimetrals inferiors a un metre d'alçària."*

Pel que fa al règim jurídic de les llicències, cal senyalar que l'Avantprojecte no ha recollit la disposició que l'actual TRLUC preveu respecte a les llicències que plantegen un reajustament d'alineacions i rasants que no alterin les característiques físiques ni l'aprofitament de les parcel·les.

En aquest sentit, cal recordar que l'actual article 188.4 estableix que, en el cas que la llicència urbanística estableixi un reajustament d'alineacions i rasants, aquest s'ha de fer mitjançant un acte de replantejament, en el qual han s'ha de citar totes les persones propietàries afectades.

A la secció 2 del capítol 1, corresponent a l'autorització prèvia en espais oberts, s'inclou la regulació del projecte d'actuació específica (article 227 i següents), document necessari per poder sol·licitar una llicència o presentar una comunicació per dur a terme actuacions que afectin a terrenys classificats com a espais oberts, en els supòsits tipificats a l'article 227.1; això és:

- i) Reutilització de les edificacions rurals de recuperació incentivada per alguns dels usos admesos a l'article 54.1 (habitatge, hotelier, turisme rural, educatiu en lleure, de producció artística o artesanal, de restauració o d'equipament comunitari).
- ii) Substitució parcial de les edificacions o augment de volum edificat.
- iii) Actuacions contemplades a l'article 57 (entre d'altres emmagatzematge de productes agrícoles, ramaders o forestals, activitats a implantar allunyades dels assentaments urbans, càmpings, centres de valorització de residus a l'aire lliure, hípiques i centres de producció d'energia).
- iv) Actuacions respecte habitatges associats a explotació rústica
- v) La instauració d'activitats extractives de minerals i hidrocarburs.

L'impuls de la tramitació del projecte d'actuació específica anirà a càrrec de la persona interessada i la seva aprovació correspondrà a l'òrgan territorial competent en matèria d'urbanisme.

La intervenció municipal en la tramitació d'aquests projectes està prevista, d'una banda, per via de l'informe que han d'emetre els ajuntaments en el tràmit d'informació pública, en els termes que disposa l'article 229.2, i, d'una altra, en el cas de projectes per a les actuacions de l'article 57 de l'Avantprojecte, la persona interessada haurà de formular consulta a l'autoritat territorial competent sobre la idoneïtat dels terrenys per implantar la corresponent activitat; consulta que haurà de respondre la referida autoritat amb l'audiència prèvia de l'Administració municipal afectada (art. 228.1).



En aquests moments l'article 48.2 del TRLUC preveu que l'aprovació inicial d'aquests projectes correspondrà als ajuntaments, deixant l'aprovació definitiva a la comissió territorial d'urbanisme, de manera que està previst que l'actuació sobre el sòl no urbanitzable no pugui ser aprovada per l'òrgan territorial si no ho ha aprovat prèviament el municipi.

La regulació a l'Avantprojecte del projecte d'actuació específica no només elimina qualsevol capacitat decisòria als municipis, sinó que deixa als ajuntaments en una mera situació de comparsa dintre del conjunt del projecte. Ni tan sols s'estableix que hauran de resoldre's les al·legacions que es puguin formular en contra de la idoneïtat del projecte, ja que qui acaba resolent és l'òrgan territorial.

El projecte d'actuació específica és el pas previ necessari per a l'obtenció de la llicència o per a la comunicació enfront de l'Ajuntament, de manera que el títol habilitant haurà de ser sol·licitat d'acord i en base al projecte.

Atenent a què l'atorgament de la llicència o el consentiment a la comunicació són reglats, i s'han d'atorgar sempre que es compleixen els requisits, els ajuntaments no tindran capacitat per poder decidir en el seu terme quines actuacions sobre espais oberts compleixen els requisits d'idoneïtat i oportunitat o quines s'oposen a la seva voluntat planificadora. Per tant, el fet de deixar als ens municipals en la condició de simples consultats dintre de la tramitació sense cap mena de capacitat decisòria és un element que vulnera el principi d'autonomia local i la potestat urbanística pròpia dels municipis.

El paper de consultats implica que ni poden pronunciar-se envers les actuacions en espais oberts del seu municipi, ni poden introduir condicionants o correccions al projecte.

Per respectar l'autonomia local o bé s'hauria de recuperar el tràmit d'aprovació inicial del projecte tal i com està configurat al TRLUC o bé s'hauria d'atorgar als municipis un paper més rellevant dintre de la tramitació i aprovació dels projectes.

## **2.- Capítol 2: inspecció urbanística**

El primer article d'aquest capítol és el 231, que defineix el contingut i l'abast de la competència en matèria d'inspecció urbanística. Mentre que el TRLUC senyala que correspon exercir la inspecció en relació a actes o omissions que fossin objecte d'infracció tipificada a la llei, el present Avantprojecte preveu, per la seva banda, que la inspecció es realitzarà contra

qualsevol acte o omisió que pugui vulnerar la legalitat urbanística (article 231), sense vincular necessàriament la inspecció a les infraccions tipificades.

D'altra banda, l'article 232 introdueix com a novetat un llistat de les facultats de les que gaudirà el personal amb funcions d'inspecció urbanística. L'article però, no identifica qui serà el personal amb funcions d'inspecció.

Mitjançant els articles 235 i següents es crea l'Agència de Protecció del Territori; agència de l'Administració de la Generalitat amb la potestat de protecció de la legalitat en matèria d'ordenació del territori davant accions o omissions que la vulneren.

Els municipis, d'acord a l'article 25.2.a de la LRBRL i 66.3.d del TRLMRLC tenen conferida la competència de disciplina urbanística, de manera que l'àmbit de la protecció urbanística és una competència compartida que ara serà assignada a una entitat autònoma de la Generalitat, amb uns estatuts propis que hauran de regular la seva organització.

Atenent al caràcter compartit de la competència, i al principi de proximitat al territori, serà necessari que els estatuts de l'Agència incorporin dintre de l'estructura de l'entitat representants del món municipal i que prevegin mecanismes de coordinació i col·laboració entre les administracions municipals i l'entitat.

### **3.- Capítol 4: ordres urbanístiques**

Al Capítol 4 es regulen les ordres urbanístiques, configurades en tres tipus d'ordres: de conservació i millores, d'execució d'obres i de restauració.

Respecte les ordres urbanístiques de conservació del sòl i de realització de millores addicionals d'interès general, així com les ordres per executar les obres d'urbanització, d'edificació i de rehabilitació edificatòria, la competència correspon als municipis.

Pel que fa a les ordres de restauració de la realitat física i l'ordre jurídic vulnerat, l'Avantprojecte estableix que la competència recaurà en els municipis i en els consells comarcals en els municipis de menys de cinc mil habitants.

Amb la introducció d'aquesta disposició els municipis de menys de cinc mil habitants perden les competències de disciplina urbanística en matèria d'urbanisme que li confereixen els arts. 25.2.a, de la LRBRL i 66.3.d, del TRLMRLC. La disciplina urbanística es pot exercir pels mecanismes d'intervenció preventiva com la llicència o autorització o bé pels mecanismes reactius, una vegada s'ha infringit l'ordre urbanístic.

En el present cas, ens trobem que l'Avantprojecte està buidant de contingut la competència de disciplina urbanística en la mesura que assigna a una administració diferent la capacitat de dictar ordres de restauració de la realitat física alterada com a conseqüència de vulneracions de l'ordre jurídic urbanístic.

Tenint en compte el necessari respecte de la nova normativa a la legislació bàsica estatal i, concretament, a la LRBRL, en aquells aspectes de la regulació que afecten a competències locals, l'Avantprojecte ha de respectar la competència municipal en matèria de disciplina urbanística a què fa referència l'article 25.2.a) d'aquesta Llei bàsica, sense fer distinció de nivells de població.

La reforma introduïda per l'Avantprojecte en aquest sentit pot venir justificada pel fet que els municipis de menys de cinc mil habitants disposen de menys capacitat tècnica per a la inspecció o emissió d'informes en l'àmbit urbanístic, però aquesta circumstància no pot donar lloc a què el municipi perdi la competència.

Les comarques tenen assignada com a funció la col·laboració amb els municipis en l'exercici de les seves competències, de manera que els consells comarcals no poden suplantar als municipis desposseint-los de les seves potestats. Ans el contrari, han de prestar l'assistència necessària a aquesta per tal que puguin exercir adequadament les seves funcions.

En conseqüència, es considera improcedent l'article 249.1.a) de l'Avantprojecte, que exclou els ajuntaments de menys de cinc mil habitants de la competència per dictar ordres de restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat en els assentaments urbans atorgant aquesta competència als consells comarcals, quan s'hauria de mantenir aquesta competència en els municipis menors actuant l'Administració comarcal en exercici de la funció d'assistència als ajuntaments.

Així mateix, els articles 249.2 i 250 atorguen a l'Agència de Protecció del Territori competències en l'àmbit de la inspecció.

L'article 249.2, per la seva banda, senyala que l'Agència serà competent per dictar ordres de restauració en els espais oberts i terrenys destinats a sistemes urbanístics territorials i supramunicipals, i dictar ordres en els casos en què, davant d'infraccions greus o molt greus, els municipis no exerceixin la seva competència en el termini d'un mes comptat des del requeriment que formuli l'Agència a aquest respecte.

L'article 250 habilita a l'Agència de Protecció a instar a la revisió de títols administratius urbanístics atorgats pels municipis, podent impugnar-los davant la jurisdicció contenciosa administrativa si el municipi no procedeix a la revisió.

Una novetat que contempla l'article 254 de l'Avantprojecte, en relació a la vigent regulació, és que la resolució administrativa per la que es dicti una ordre urbanística ha d'incorporar el calendari i les condicions que ha de complir l'infractor per tal d'entendre complerta voluntàriament la referida ordre.

A l'epígraf primer de l'article 255 s'incorporen al text legal els tres mecanismes d'execució forçosa de què disposa l'administració per a l'execució de les ordres urbanístiques: execució subsidiària, multa coercitiva i expropiació, venda o substitució forçoses.

Així mateix, el segon epígraf d'aquest mateix article contempla l'obligació de trametre al Registre de la Propietat una còpia certificada de la resolució que estableixi l'execució forçosa d'una ordre urbanística pels mitjans d'execució subsidiària i de venda, expropiació o substitució forçosa.

Al tercer epígraf es recull el principi d'autotutela executiva aplicat a l'ordre urbanística que implica poder iniciar l'execució quan s'hagi notificat la resolució que ordeni la mesura i es fixen quins són els motius taxats d'oposició a les resolucions d'execució forçosa.

Pel que fa a l'expropiació, venda o substitució forçoses, es senyala que la venda i substitució forçoses s'han d'adjudicar mitjançant concurs públic entre les empreses dedicades professionalment a la promoció d'obres d'urbanització, d'edificació o de conservació i millora d'edificis.

#### 4.- Capítol 5: règim sancionador

Al capítol 5 es regula el règim sancionador, tipificant les infraccions, establint les sancions pertinents i assignant les competències en la matèria.

L'article 258 relatiu les infraccions urbanístiques, senyala, abans que article 259 tipifiqui les infraccions, tres supòsits bàsics d'actuacions que vulneren la legalitat urbanística: les obres sense títol administratiu que les habiliti, les obres extralimitant-se del títol i les obres realitzades d'acord al títol però en contra del règim urbanístic.

En referència a aquesta qüestió, l'actual TRLUC contempla a l'article 215.h) una clàusula de tancament que preveu que seran infraccions lleus *"Els actes de parcel·lació, urbanització, edificació o ús del sòl conformes a la legislació i el planejament urbanístics que es duquin a terme sense el títol administratiu habilitant pertinent, sense efectuar la comunicació prèvia en substitució de la llicència urbanística requerida o sense ajustar-se al seu contingut"*.

Considerem que l'epígraf tercer de l'article 261 relatiu a les d'infraccions hauria d'incloure una clàusula de tancament similar.

Als articles 259, 260 i 261 es troben contemplades respectivament les sancions molt greus, greus i lleus.

Com a novetats dintre dels supòsits tipificats d'infracció, ens trobem que el TRLUC actual preveu que la vulneració del règim d'usos i obres dels béns inclosos en el catàleg de béns protegits del planejament serà una infracció molt greu. En l'Avantprojecte, el catàleg de béns perd aquest nivell de protecció.

A l'article 260.3.e, es preveu que les infraccions d'utilització del sòl i execució d'obres en béns del patrimoni cultural d'interès local serà objecte de sanció greu. D'aquesta manera, la futura Llei de territori rebaixaria el nivell de protecció dels béns a protegir pel municipi.

Una solució per mantenir el nivell tuitiu actual seria incloure dintre de l'apartat 1.c) de l'article 259, juntament amb els espais oberts d'interès territorial, els béns del patrimoni cultural d'interès local.

L'article 259 en la tipificació de les infraccions molt greus, respecte als sistemes, estableix que ho seran els actes d'utilització del sòl i d'execució d'obres en els terrenys que el planejament d'ordenació del territori destini als sistemes urbanístics d'espais lliures i comunicacions.

Actualment l'article 213 del TRLUC atorga la condició d'infracció molt greu les vulneracions dels espais que el planejament urbanístic reserva per sistemes urbanístics generals o per sistemes urbanístics locals d'espais lliures, sistema viari o d'equipaments comunitaris esportius públics.

D'aquesta manera, l'Avantprojecte determina que la màxima protecció davant de vulneracions dels sistemes urbanístics seran únicament pels sistemes d'espais lliures i comunicacions establerts pel planejament territorial, fet que comporta que es perdi protecció dels sistemes que puguin ser definits pels municipis.

Aquest debilitament en la disciplina urbanística respecte als sistemes locals hauria de ser esmenada posant a la mateixa alçada els sistemes territorials i els locals. A més, l'Avantprojecte hauria d'afegir dintre dels sistemes de l'àmbit d'infracció molt greu de l'epígraf 3.a, de l'article 259 els generals, els viaris i els comunitaris esportius, tal com preveu el TRLUC.

A l'article 264 es detallen les persones responsables pels fets constitutius d'infracció urbanística per dol o culpa. Així, s'estableix que, en els casos en què l'infractor sigui persona jurídica, seran responsables solidaris de les multes imposades els qui disposin del control efectiu. L'epígraf segon estableix que són responsables subsidiaris de les sancions els propietaris del sòl i les obres, per incompliment del seu deure de prevenció de destinació del sòl i obres a altres usos dels admesos i del deure de prevenció de conservació.

D'altra banda, si parem esguard en l'article 265, comprovem que aquest precepte estableix els supòsits d'agreujament i d'atenuació de la responsabilitat de les persones infractores.

Mentre que en el vigent TRLUC el marge d'apreciació dels agreujants i atenuants deixa marge a la interpretació de la seva concurrència (referència genèrica a *"la gravetat amb què la infracció afecta els béns i els interessos protegits per l'ordenament urbanístic, la gravetat del risc creat, el grau de culpabilitat de cadascuna de les persones infractores, l'entitat econòmica dels fets constitutius de la infracció i la viabilitat de la legalització de la infracció comesa"*), l'Avantprojecte estableix el llistat d'ambdues circumstàncies moduladores de la

responsabilitat, eliminant qualsevol marge de discrecionalitat per apreciar la concurrència d'agreujants i atenuants.

Així mateix, a l'article 270 contempla la competència de les diferents administracions territorials per sancionar les infraccions urbanístiques. En relació a les infraccions en els assentaments urbans, l'epígraf primer d'aquest article assigna als consells comarcals la competència per sancionar en els municipis de menys de cinc mil habitants, atribuint aquesta mateixa competència als ajuntaments en els municipis de més de cinc mil habitants

Ja s'ha assenyalat abans que els municipis tenen assignada la competència per a la disciplina urbanística pels arts. 25.1.a) de la LRBRL i 66.3.d) del TRLMRLC, i, dintre de la disciplina urbanística, un dels màxims exponents en els que es materialitza la competència és en l'establiment de sancions.

Tal com s'ha senyalat en referir-nos a les ordres de restauració, la comarca té com a funcions l'assistència als municipis per tal que aquests puguin exercir les competències que tenen assignades (articles 25.1.a) i 28.1.a) del Text refós de la Llei d'organització comarcal, aprovat pel Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre.

Amb l'article 270.1.a) s'està suplantant la competència dels municipis de menys de cinc mil habitants. L'activitat dels consells comarcals en aquest àmbit hauria de ser una actuació d'assistència als municipis de menor capacitat, no la desposseïció competencial dels ajuntaments de menys de cinc mil habitants.

Finalment, senyalar que l'article 270.2 de l'Avantprojecte disposa que l'Agència de Protecció del Territori serà competent per a la sanció de les infraccions a espais oberts i terrenys destinats a sistemes urbanístics territorials i supramunicipals.

Així, s'estan exclouent de l'àmbit de sanció dels municipis els espais oberts qualificats d'aquesta manera dintre del seu terme municipal; els municipis no podran imposar la disciplina urbanística respecte aquests espais (ara sòl no urbanitzable).

Amb aquesta disposició s'està acotant i retallant l'àmbit territorial d'exercici de la competència de disciplina urbanística dels municipis. El fet de treure de l'àmbit d'actuació sancionadora municipal els espais oberts comporta que no podran exercir la disciplina urbanística en els

espais que pròpiament els municipis hagin qualificat d'aquesta manera en el planejament. Per tant, ens trobem enfront de la vulneració del règim de competències establert als articles 25 de la LRBRL i 66.3.d) del TRLMRLC, del principi d'autonomia local i de la potestat urbanística assignada als municipis.

#### **VI.- SOBRE LA DISPOSICIÓ FINAL REFERIDA A L'HABILITACIÓ DEL CONSELLER PER DICTAR ORDRES**

La disposició final cinquena de l'Avantprojecte de Llei de territori autoritza al conseller o consellera en matèria d'ordenació del territori i urbanisme per a dictar ordres amb les finalitats següents:

- a) La normalització de la documentació integrant dels plans d'ordenació del territori i dels instruments de gestió urbanística.
- b) Els criteris que han de complir els plans d'ordenació del territori per a concretar-ne les determinacions i per a precisar i unificar l'aplicació de conceptes normatius.
- c) Els criteris que cal seguir en la tramitació i l'aprovació dels plans d'ordenació del territori i en l'autorització d'usos i obres en espais oberts i d'usos i obres provisionals.
- d) Els criteris interpretatius d'aplicació de la legislació de territori.

En aquest sentit, es considera que aquests continguts són propis d'una llei o bé d'un reglament. Una ordre, tot i ser una norma jurídica de rang reglamentari, se situa per sota d'un decret o reglament del Govern i evidentment de la llei.

L'article 34 de la Llei 13/2008 estableix que *els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament.* Aquesta possibilitat excepcional tant sols s'explica en supòsits especials i sobre tot si no afecta als drets i garanties dels ciutadans, cosa que no és el cas en el present Avantprojecte.



Si analitzem aquests apartats de l'Avantprojecte es pot concloure que les habilitacions a favor de l'ordre del departament constitueixen continguts propis dels reglaments de desplegament de la Llei.

Pel que fa a l'apartat a), caldria entendre que la normalització de la documentació dels plans vol dir l'aprovació d'uns models. Si normalitzar vol dir determinar la identificació dels tipus o elements essencials dels documents entenem que aquest contingut és desenvolupament dels articles 104 i següents de l'Avantprojecte, per la qual cosa el seu rang és de reglament, tal i com resulta del bloc normatiu actualment vigent. El mateix cal dir de la lletra b) pel que fa a criteris, determinacions i conceptes normatius. És evident que per ordre no es pot precisar l'abast o la interpretació de normes jurídiques, quina facultat resta reservada a la llei o al reglament de desplegament.

Pel que fa a la lletra c), es determinen procediments de tramitació dels documents de planejament i de l'autorització d'usos i obres. Aquests procediments han de gaudir del principi de garantia i de seguretat jurídica a favor dels interessats, de manera que, per principi, no poden restar subjectes a les decisions conjunturals dels òrgans administratius.

Finalment, pel que fa a la fixació de criteris interpretatius de les normes de la Llei (lletra d), cal recordar que aquests criteris estan continguts a l'article 9 de l'Avantprojecte, de manera que el seu desenvolupament resta reservat al reglament de desplegament de la Llei.

Per tant, es considera que no poden quedar en un nivell d'ordre qüestions tan importants com les compreses en la disposició final cinquena de l'Avantprojecte. Amb la qual cosa, es proposa que aquests continguts s'integrin en el text articulat de la llei o com a molt en el reglament o reglaments que la desenvolupin.

## **VII.- SOBRE L'AFECTACIÓ DE L'AVANTPROJECTE A LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA URBANÍSTICA I D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA**

El text de l'Avantprojecte conté una sistemàtica persistent per buidar l'Àrea Metropolitana de competències urbanístiques.

### **1.- Com afecta el nou sistema de planejament al sistema urbanístic metropolità**

El planejament metropolità es fonamenta en el Pla director urbanístic metropolità, quin contingut i naturalesa local està perfectament conjuminat amb el seu caràcter estructural a la legislació actual, en un procés de redacció i tramitació des de la base plurimunicipal (AMB) i amb la intervenció decisòria en forma d'aprovació definitiva per l'òrgan territorial de la Generalitat.

Per contra, en el nou sistema de planejament es deroga la regulació normativa del Pla director urbanístic metropolità, desapareixent aquest instrument, i apareix un Pla d'estructura urbana metropolità (disposició final primera). No té cap especialitat més que la de que la seva aprovació inicial i provisional correspon a l'AMB. En tot el demés, aquest pla és idèntic a qualsevol pla d'estructura urbana de qualsevol municipi de Catalunya.

Cal dir, en primer lloc, que no es defineix aquesta figura del Pla d'estructura urbana metropolità més enllà d'aquesta referència a la disposició final primera. Cal entendre que es tracta d'un exemple dels plans d'estructura urbana que comprenen més d'un municipi o plurimunicipals (art. 97.4).

En aquest sentit, manca a l'articulat de l'Avantprojecte una referència específica al pla metropolità, com quelcom diferent a un pla que compren més d'un municipi. L'àmbit metropolità està definit per llei com un espai d'interessos propis que fa necessària la planificació de polítiques públiques en base a la realitat urbana reconeguda pel legislador. Aquest reconeixement comporta la realitat d'un àmbit competencial garantit sota el principi d'autonomia local.

Per tant, el Pla d'estructura urbana metropolità no pot ser objecte de tractament com un pla d'estructura urbana plurimunicipal aleatori o d'existència optativa. Recordem que l'article 95.2 de l'Avantprojecte preveu que els plans d'estructura urbana plurimunicipal es poden formular per voluntat dels municipis veïns o quan ho determini una estratègia territorial. En el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona estariem en el segon supòsit, però el fet diferencial és que una llei del Parlament de Catalunya determina la seva necessitat i el seus continguts, diferenciats i específics respecte dels plans directores urbanístics genèrics de la Llei d'urbanisme. L'àmbit i contingut del pla "plurimunicipal" metropolità de Barcelona està garantit per llei, i, per tant, aquesta llei garanteix també la intervenció dels interessos locals en la seva formulació sota el principi d'autonomia local.

Les característiques específiques d'aquest territori i de les relacions socials i econòmiques que suporta aconsellen preveure ja des de la llei les especialitats del seu planejament ordenador. La intensitat de les relacions intermunicipals i la unitat efectiva de prestació de serveis fan que els límits municipals es dilueixin en favor d'una acció conjunta intensa, que exigeix el planejament estratègic però també operatiu des de la visió de les polítiques i dels serveis que es presten unificadament per l'Administració metropolitana creada específicament per aquestes finalitats.

Aquestes especialitats són reconegudes al Pla territorial metropolitana de Barcelona, que ve a concretar els objectius i continguts del Pla director de l'àrea metropolitana.

Per tot això, es proposa la definició d'un instrument específic de planificació i ordenació a l'àmbit metropolitana com una modalitat diferenciada de planejament estructural.

## **2.- Característiques específiques del Pla d'estructura urbana metropolitana**

L'Avantprojecte configura un nou sistema de planejament territorial i urbanístic, alterant absolutament el sistema competencial vigent. D'acord amb el redactat de l'Avantprojecte de Llei de territori, el Pla director urbanístic de la Llei 31/2010 seria un híbrid entre un pla d'estructura urbana plurimunicipal (regulat a l'article 96) i un pla director d'actuació territorial (regulat a l'article 94).

Doncs bé, segons l'apartat 3 de l'article 92, les estratègies territorials són competents per a establir, entre altres, el següent:

- a) Els elements bàsics estructuradors d'un sistema plurimunicipal d'assentaments urbans.
- b) Les condicions per a programar les actuacions de nova extensió urbana.
- c) Les mesures de protecció dels sòls no transformats urbanísticament.
- d) Les reserves de sòl per a facilitar la implantació futura d'infraestructures relatives als sistemes urbanístics.
- e) Les actuacions d'interès territorial per la seva especial rellevància social o econòmica.

f) Les infraestructures de transport i de distribució d'energia, d'aigua i d'informació.

Aquests continguts són propis de les determinacions del Pla director urbanístic de l'AMB segons l'article 23 de la Llei 31/2010, ja que cal recordar que estem en un territori ordenat pel Pla territorial metropolità de Barcelona, que preveu i detalla els continguts de caràcter estructural i territorial d'aquest instrument director, continguts que s'han de desplegar a escala local "metropolitana" i, per tant, amb molt més detall que la del planejament territorial.

Així mateix, l'Avantprojecte crea els plans d'estructura urbana, regulats als articles 95 i 96 de la norma, els quals els equipara amb el Pla director urbanístic metropolità. Tal i com resulta de la lectura dels objectius dels plans d'estructura urbana (art. 96), les determinacions del pla director urbanístic metropolità coincideixen, en bona part, amb els continguts d'aquests plans d'estructura urbana de caràcter plurimunicipal.

Les especificitats del planejament estructural metropolità es manifesten també en les especialitats dels òrgans creats per a la seva tramitació i aprovació. La Llei 31/2010 manté la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana de Barcelona, creada per la Llei 7/1987 i desplegada pel Decret 177/1987, en la que participen paritàriament la Generalitat i els ens locals. D'altra banda, tant la Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, prevista a l'article 29 de la Llei 31/2010, com la transitòria Comissió Territorial d'Urbanisme de l'àmbit metropolità de Barcelona, creada a la disposició final primera de la mateixa Llei, parteixen de la base de composició paritària entre el departament de la Generalitat competent en matèria urbanística i l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Conseqüentment, es posa de manifest la necessitat d'articular a l'Avantprojecte una normativa específica per aquest planejament metropolità, que detalli per aquest àmbit els seus continguts i determinacions, en la línia dels actuals articles 22 i 23 de la Llei 31/2010. El seu contingut ha de ser clarament urbanístic i ha de poder proposar les modificacions o canvis que es considerin oportuns al Pla Territorial Metropolità de Barcelona.

### **3.- Competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

#### **3.1.- En matèria d'aprovació del planejament metropolità**

La disposició final primera es refereix a les modificacions de la Llei 31/2010, per tal d'adequar els instruments de planejament a les previsions de l'Avantprojecte. Ja hem dit que la primera

previsió és la substitució del Pla director urbanístic metropolità pel nou Pla d'estructura urbana metropolità.

Aquesta disposició transitòria estableix per primera vegada en la normativa urbanística un calendari per a la tramitació del pla d'estructura urbana metropolità.

La subjecció de la tramitació pels ens locals a un termini concret en l'actual normativa només es contempla en els supòsits següents:

a) Article 77.1.c): el Govern requereix els ajuntaments per que expressin el seu acord unànime per a la formulació del pla d'ordenació urbanística plurimunicipal. Si no adopten l'acord en el termini de dos mesos s'entén que informen favorablement la formulació del pla des de la Generalitat.

b) Article 82: els plans d'ordenació urbanística municipal s'han de formular en el termini que fixi el planejament territorial, el pla director urbanístic o el conseller o consellera competent. Si el pla no es redacta en els terminis establerts el conseller o consellera pot disposar que siguin redactats per l'òrgan urbanístic territorial competent.

c) Article 90: subrogació dels òrgans urbanístics territorials en la competència per a la formulació del planejament urbanístic si es produeix incompliment dels terminis establerts.

Es pot veure que en tots aquests casos la Llei es refereix al planejament general municipal, però en cap cas es refereix al pla director urbanístic, precisament per entendre que en aquest cas la competència de formulació ja correspon al departament de la Generalitat.

D'altra banda, la Llei vigent es remet a una apreciació de l'òrgan de la Generalitat sobre l'oportunitat de fixar un termini i sobre l'oportunitat d'exercir la competència per subrogació.

La modificació essencial de l'Avantprojecte mitjançant la disposició final primera és l'establiment d'un calendari per a la tramitació del Pla d'estructura urbana metropolità, quin incompliment comporta l'obligació de l'òrgan territorial de fer un requeriment a l'AMB perquè compleixi les seves obligacions en el termini mínim d'un mes. L'incompliment d'aquest

requeriment comporta automàticament el trasllat de la competència per a tramitar el Pla a l'òrgan territorial.

Podem veure molt fàcilment la diferència substancial entre les subrogacions en la competència de tramitació del planejament segons la normativa vigent i el trasllat de la competència en l'Avantprojecte de Llei de territori. Actualment sempre parlem de planejament urbanístic general o derivat, és a dir, de planejament d'ordenació, i el seu objecte és estimular que tot el territori disposi d'instruments urbanístics de detall que determinen la classificació i qualificació del sòl.

Cal remarcar que l'Avantprojecte respecta l'àmbit i la institució metropolitana com a instrument de polítiques sobre l'ordenació del territori i l'urbanisme, cosa que significa el reconeixement de la capacitat dels municipis de planificar la realitat metropolitana de forma conjunta i des de l'àmbit local.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 154/2015) ha tingut l'oportunitat d'analitzar el trasllat de la facultat de planejament a l'administració autonòmica en cas d'incompliment d'obligacions pel municipi, i de quina forma aquest trasllat comporta infracció de l'autonomia local constitucionalment garantida.

El primer principi declarat pel TC és que el motiu legítim determinant de la substitució és l'afecció a l'exercici de competències autonòmiques (art. 60 LBRL), cosa que caldrà analitzar i valorar cas per cas. Per contra, l'Avantprojecte ja contempla *ex lege* la substitució per l'incompliment d'uns terminis marcats a la pròpia llei, que vinculen, per tant, a tots els àmbits administratius.

És evident en l'exercici de la facultat de planejament hi ha un gran contingut d'oportunitat, de coordinació entre diversos nivells administratius, de col·laboració tècnica i de preparació de les bases que han de permetre justificar les decisions, i aquest contingut no pot ser valorat pel legislador des de la preparació i aprovació de la norma legal. Des de l'Avantprojecte ja es dona per justificada l'afectació dels interessos supramunicipals per a motivar la pèrdua de la competència local en cas de demora sobre els terminis fixats. Aquesta valoració suposa un judici del legislador que vulnera el principi constitucional de l'autonomia local, en no deixar marge d'apreciació en cada cas de les circumstàncies fàctiques que podrien arribar a justificar

el trasllat de la competència, especialment pel que fa a l'afectació dels interessos supramunicipals.

Finalment, i des d'una visió més política, no és fàcil d'entendre que es fixi un termini relativament curt per a la formulació del pla, si es té en compte la importància dels interessos de tot nivell concurrents en aquest territori, la complexitat dels elements a considerar i la potència tècnica, social i política dels municipis implicats. La substitució en la competència de planejament està dissenyada a les lleis per a casos d'incompliment de l'obligació de disposar de planejament general o derivat en municipis de menor capacitat tècnica o econòmica, en casos de perjudici per les iniciatives de planejament derivat dels particulars o, fins i tot, en supòsits d'abandó greu de competències, però no encaixa fàcilment en les circumstàncies descrites de la realitat metropolitana.

En definitiva, no es considera ajustat al principi d'autonomia local la previsió d'un calendari per a la formulació i tramitació del pla d'estructura urbana metropolitana.

### 3.2.- L'avanç en la redacció del Pla director urbanístic metropolitana tampoc justifica la mesura excepcional de la substitució de la competència en favor de la Generalitat de Catalunya

Cal dir que els treballs de redacció del Pla director urbanístic metropolitana es van posar en marxa ja des de la pròpia constitució de l'Administració metropolitana l'any 2011, amb la constitució dels ajuntaments com a resultat de les eleccions locals. Aquesta primera etapa va consistir necessàriament en l'establiment de l'estructura orgànica i funcional necessària, ja que les entitats metropolitanes de les que és continuadora l'ÀMB no tenien competències urbanístiques. Per tant, es tractava de posar en marxa una estructura totalment nova. També des dels ajuntaments es va consumir una bona etapa en l'encaix dels càrrecs electes i directius derivats de la nova composició política fruit d'aquelles eleccions.

A partir de 2014 es va donar un impuls fonamental al procés d'estudi per al treball previ del PDU, de manera que a data d'avui els treballs de redacció es troben en estadi avançat. El 25 d'abril de 2017 la Junta de Govern va aprovar el document de bases i estructura del procés de redacció del Pla director urbanístic.

El proper mes de setembre finalitzarà la primera part de la fase de diagnosi, amb la redacció dels documents de directrius urbanístiques, i s'iniciarà la realització dels mapes de diagnosi i proposta corresponents al document d'avanç del Pla director.

A partir d'aquest document, s'està concretant la participació tècnica dels ajuntaments, les altres administracions territorials i la Generalitat de Catalunya en els òrgans de redacció i coordinació previstos en les bases. També s'està tancant el calendari de sessions de treball dels òrgans de direcció tècnica i política del Pla director. Des del proper juliol fins a desembre de 2018 es desenvoluparan els treballs d'aquesta estructura orgànica constituïda i dels diferents equips tècnics, per tal que al desembre de 2018 s'estigui en disposició de l'aprovació del document d'avanç.

Si es té en compte la gran quantitat i varietat d'interessos, competències i aspectes sectorials que conflueixen en aquest territori, així com la durada mitjana del procés de formulació dels instruments de planificació territorial i urbanística, de cap manera es pot afirmar que hi hagi hagut una demora injustificada en la posta en marxa d'aquest procés. Per això mateix, no està justificada la mesura de sotmetre l'exercici d'aquesta competència de planejament a uns terminis peremptoris absolutament allunyats de la pràctica habitual en aquesta matèria.

### 3.3.- En matèria de modificació del Pla general metropolità

També cal posar en qüestió la disposició final primera, apartat 2, que modifica la disposició transitòria segona de la Llei 31/2010, en el sentit de limitar les modificacions del Pla general metropolità actualment vigent als canvis necessaris que no afectin essencialment les determinacions bàsiques de l'article 96 del propi Avantprojecte.

Cal denunciar la utilització continuada i infundada de conceptes jurídics indeterminats que comporten una greu i infundada discrecionalitat en la interpretació dels límits de la facultat de planejament municipal. Així, el *concepte d'afectació substancial* o el de *determinacions bàsiques* com a requisits per a l'aplicació d'aquesta disposició atorguen a l'Administració autonòmica un marge d'interpretació il·limitat i sense control, especialment si tenim en compte que aquestes determinacions estan establertes per un altre tipus de pla urbanístic (el Pla general metropolità) que no s'ajusta al contingut del pla d'estructura urbana.



Per tant, entenem que aquesta norma deixa a l'òrgan territorial en una situació de total discrecionalitat per a decidir sobre la proposta de modificació, i a l'hora causa absoluta indefensió als ens locals i a la pròpia AMB sobre les possibilitats de formular aquestes propostes. Aquesta afectació de les competències locals, en tant que no subjectes a límits interpretatius clars, també limita l'autonomia local i resultaria inconstitucional.

A més, dita disposició final primera, apartat 2 no recull la competència de l'AMB d'aprovar inicialment i provisionalment les modificacions de plans generals plurimunicipals o d'interès metropolità, actualment regulades en la disposició transitòria segona de la Llei 31/2010. Amb la qual cosa, a banda de l'esmentat en el paràgraf anterior, l'Avantprojecte de Llei de territori també lamina aquestes competències de tramitació i aprovació de modificacions de plans generals, actualment exercides per l'AMB. Per això, es considera necessari mantenir les competències de l'AMB regulades en la disposició transitòria segona de la Llei 31/2010.

#### 3.4.- En l'aprovació dels plans de nova extensió urbana i plans urbanístics d'actuació local

Tot el que s'ha dit fins ara afecta també a les competències referents a l'aprovació inicial i provisional dels plans esmentats o més aviat dels seus equivalents en la Llei actual. Es tracta d'ubicar la competència del planejament "derivat" en l'àmbit local quan afecta més d'un municipi, cosa que comporta la identificació d'un interès plurimunicipal i que permet atorgar a l'Administració metropolitana aquesta competència de col·laboració i coordinació dels interessos municipals.

Cal observar que l'article 116, apartat 1, de l'Avantprojecte ja fa referència indirecta a la necessitat de col·laboració o associació entre municipis en els casos de plans plurimunicipals, de manera que precisament aquest instrument ja existeix i ha estat creat pel Parlament de Catalunya com a àrea metropolitana. En conseqüència, s'escau que l'article 116, apartat 1, lletra a) contempli que en cas d'haver estat creada una àrea metropolitana, aquesta institució assumeix aquesta competència.

#### 3.5.- Aprovació dels plans urbanístics autònoms d'infraestructures locals

D'igual manera aquest mateix raonament és present amb relació a l'article 117. Recordem que es tracta d'ordenar en detall i implantar infraestructures relatives a sistemes urbanístics municipals o plurimunicipals que no hagin estat previstes o d'ampliar les previstes (art. 103,1).

La pròpia definició de l'àmbit d'aquestes infraestructures fa referència al seu caràcter municipal o plurimunicipal. En aquest segon cas, la plurimunicipalitat pot derivar de la pròpia naturalesa de la infraestructura (per exemple, les que afecten al servei de subministrament d'aigua per consum humà) en el cas que aquesta derivi d'un servei d'àmbit plurimunicipal. També pot resultar d'una previsió expressa del planejament o de l'ordenació del territori. En el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, és evident que els serveis que té assignats per la Llei 31/2010 tenen per definició legal caràcter plurimunicipal, i també que el planejament pot definir aquestes infraestructures dins les competències generals de l'Administració metropolitana.

Per tant, caldrà contemplar a l'article 117 que si les infraestructures afecten varis municipis o són d'interès plurimunicipal, correspondrà a l'Administració metropolitana l'aprovació dels plans d'infraestructures autonòmics locals quan es refereixin a serveis de la seva competència.

### 3.6.- La participació en l'ordenació territorial mitjançant informes preceptius

La importància de l'àmbit metropolità de Barcelona dins el context social i econòmic de Catalunya van propiciar la creació de l'Administració metropolitana. La seva finalitat és bàsicament la coordinació i la col·laboració, així com la gestió de serveis d'interès comú dels municipis que la integren. Aquesta coordinació és fonamental en aquest àmbit tant complex i en el concurren tantes administracions territorials i sectorials.

És per això que la Llei 31/2010 es fonamenta en el principi de col·laboració interadministrativa amb l'àmbit local mitjançant la participació en l'ordenació territorial mitjançant el tràmit especial d'audiència i informe, en els casos que la tramitació i aprovació correspongui a l'òrgan territorial competent de la Generalitat.

Per això, es proposa que el projecte definitiu de la Llei contempli que les institucions de caràcter plurimunicipal com les àrees metropolitanes informaran en el procés de tramitació dels plans d'ordenació del territori que formulin els òrgans administratius de la Generalitat mitjançant un tràmit especial d'audiència i amb caràcter previ a la seva aprovació inicial i definitiva.

### 3.7.- L'Àrea Metropolitana de Barcelona com a Administració actuant

L'article 151 defineix el concepte d'Administració actuant com aquells ens que tenen competències per a l'aprovació d'instruments de gestió derivats de l'execució de les actuacions urbanístiques, i l'article 146 determina que l'Administració actuant en l'execució aïllada de sistemes urbanístics són les administracions públiques que esdevinguin titulars de les infraestructures.

Respecte de l'execució d'actuacions urbanístiques "sistemàtiques", l'article 151,1,a) estableix que l'Administració actuant és el municipi i, si l'àmbit d'interès afecta diversos municipis, la mancomunitat urbanística de municipis que es constitueixi.

No s'entén que l'Avantprojecte ignori de manera tant flagrant la Llei del Parlament 31/2010, en la que s'atribueixen competències a l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a Administració actuant ordinària "en els aspectes d'abast o contingut plurimunicipal" i "quan ho declara el planejament o per acord de l'ajuntament o ajuntaments respectius" (article 34).

L'Avantprojecte ha d'anar a cercar la figura de les mancomunitats voluntàries de municipis en matèria urbanística, quan a l'àmbit metropolità de Barcelona es determina per mandat legal l'existència forçosa d'una entitat territorial que assumeix aquestes mateixes competències.

És del tot evident que cal incloure l'AMB en aquesta relació de l'article 151. 1. a).

D'altra banda, l'article 159.2 determina la necessitat d'informes preceptius de l'Administració municipal quan no sigui l'Administració actuant en els tràmits d'aprovació d'instruments de gestió. Sembla coherent que caldria també l'informe de la Administració metropolitana en aquests mateixos supòsits.

### 3.8.- Informe d'idoneïtat previ a la presentació d'un projecte d'actuació específica en els espais oberts

La disposició final primera de l'Avantprojecte modifica la redacció de l'article 21 de la Llei 31/2010, de l'AMB, en el sentit de substituir el Pla director urbanístic metropolità i el Pla d'ordenació urbana metropolità pel nou Pla d'estructura urbana metropolità, assimilat als plans d'estructura urbana. La particularitat és que correspon aprovar-lo inicialment i provisionalment a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Per això, podem dir que, sens perjudici de la qüestió del calendari de tramitació del paràgraf 2 d'aquesta disposició final, l'Àrea Metropolitana conserva íntegrament la seva competència per a la tramitació i aprovació inicial i provisional del nou pla d'estructura urbana metropolitana.

Aquesta Disposició Final no té, per contra, una transposició a les diverses normes del text articulat de l'Avantprojecte, de manera que, en general, aquesta proposta normativa esdevé incongruent en si mateixa.

Una de les manifestacions d'aquesta incongruència és que el Pla d'estructura urbana metropolitana i la competència per a la seva formulació a favor de l'ÀMB no arrossega altres moltes competències derivades, com pot ser la d'emetre els informes d'idoneïtat de l'article 228.

En termes generals, sigui quina sigui la figura de planejament adoptada, en el moment que abasta o afecta global o puntualment els espais oberts, la competència passa del món local a l'òrgan territorial de la Generalitat. En aquest sentit, l'article 115.2 determina que, quan el pla d'estructura urbana afecta a més d'un terme municipal, la competència es desplaça cap a l'òrgan autonòmic.

Per congruència amb aquests sistema competencial, caldria entendre que quan el pla d'estructura urbana és plurimunicipal a l'àmbit metropolitana, i atès que la competència d'aprovació es desplaça en aquest cas cap a l'Administració metropolitana, inclòs en el cas d'afectar espais oberts, també li pertocaria a aquesta Administració metropolitana l'informe d'idoneïtat previ a la presentació d'un projecte d'actuació específica en espais oberts, com també la tramitació de l'expedient, regulada a l'article 229 de l'Avantprojecte de Llei de territori, consistent en sotmetre a informació pública i, simultàniament, sol·licitar informe de l'Administració municipal afectada i els informes que escaiguin d'altres administracions.

### 3.9.- Patrimoni públic de sòl

Ja ha quedat dit que l'Administració metropolitana és la competent pel desplegament i la gestió del Pla d'estructura urbana metropolitana, segons la disposició final primera de l'Avantprojecte. Segons el que s'ha dit anteriorment, la consideració de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a Administració actuant en les determinacions plurimunicipals o d'interès metropolitana definides com a tals pel planejament comporta la necessitat d'incloure aquesta

Administració local com a una de les administracions competents per a desplegar polítiques públiques en matèria de sòl mitjançant el patrimoni públic de sòl.

Recordem que l'article 34.4 de la Llei 31/2010 estableix que el patrimoni públic de sòl i habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és regit per la legislació urbanística i en matèria d'habitatge.

També caldrà recordar que una de les determinacions bàsiques del Pla d'estructura urbana metropolitana serà els estàndards de reserva mínima de sòl destinat a la construcció d'habitatges subjectes a un règim de protecció pública.

Per tant, caldria contemplar les àrees metropolitanes com a administracions competents per a desplegar polítiques públiques en matèria de sòl mitjançant el patrimoni públic de sòl, en el cas que estigui dins les seves competències legalment definides.

### 3.10.- L'obligació de restaurar i les competències en matèria d'infraccions urbanístiques

En aquests apartats l'Avantprojecte oblida totalment l'Administració metropolitana. Es podria entendre que la no derogació expressa de l'article 35 de la Llei 31/2010, sobre competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en matèria de protecció de la legalitat urbanística determina la vigència d'aquest article com una norma especial dins l'àmbit metropolitana, no oposada frontalment amb les noves competències en aquestes matèries, reservades als municipis, a l'Administració comarcal i a l'Agència de Protecció del Territori.

En aquest sentit, en el cas d'inactivitat de les administracions municipals o comarcals, tant pel que fa a la restauració de la realitat física alterada com a les sancions per infraccions, i en el cas d'infraccions greus o molt greus, l'Administració metropolitana assumiria les competències municipals o comarcals, per subrogació, i només en cas de manca d'actuació substitutòria metropolitana, intervindria l'Agència de Protecció del Territori.

Això ocasiona molts dubtes, ja que la regulació substantiva de l'Avantprojecte no encaixa exactament amb l'article 35 de la Llei 31/2010.

Per això es proposa a l'àmbit metropolitana, també en consideració dels arguments de fons expressats als punts anteriors, l'esquema següent:

- a) Les competències sempre són municipals, amb independència del nombre d'habitants del municipi.
- b) En cas d'inactivitat del municipi i després del requeriment corresponent, la competència correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- c) En cas d'inactivitat d'aquesta Administració metropolitana i previ requeriment, la competència correspon a l'Agència de Protecció del Territori.
- d) Els municipis de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona podran delegar en aquesta Administració plurimunicipal les seves competències en aquesta matèria, en tot o part del seu territori.
- e) En els espais oberts objecte d'especial protecció que tinguin ens de gestió amb participació de l'Administració metropolitana, aquests ens o la pròpia Àrea Metropolitana de Barcelona podran assumir com a competència pròpia les funcions esmentades, sens perjudici del que s'ha dit pel cas d'inactivitat en favor de l'Agència de Protecció del Territori.

D'acord amb tot el que s'ha exposat es poden formular les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.-** Genera especial preocupació la fórmula que empra l'Avantprojecte per portar a la pràctica els principis d'equitat territorial i de concentració d'àrees urbanes especialitzades, que podrien comportar una pèrdua de control municipal sobre les actuacions urbanístiques dins l'àmbit del terme municipal definides com a "*àrees urbanes especialitzades d'interès intermunicipal*", que de conformitat a l'Avantprojecte es regulen pel planejament territorial d'iniciativa i tramitació autonòmica.

**Segona.-** En relació a la regulació dels espais oberts (nova terminologia que es refereix al que fins ara coneixem com a sòls no urbanitzables), es generen les següents qüestions que afecten a les competències locals:

- i) La normativa reconeix una prestació patrimonial a favor de l'Administració (d'import substantiu, 5% respecte al *quantum* de les obres a autoritzar) en casos d'actuacions

específiques en espais oberts, ingrés de dret públic que reverteix únicament en benefici de l'Administració autonòmica, sense establir-se vies de participació (també econòmica) dels ajuntaments, primers afectats per l'impacte directe de l'activitat a realitzar sobre aquests sòls.

ii) Hi ha una nul·la participació dels ajuntaments (en el planejament territorial) a l'hora de delimitar i regular les actuacions en sòl no urbanitzable, tota vegada que la definició i regulació del que ha de ser un *"veïnat rural tradicional"* o una *"actuació de recuperació interessada en edificacions rurals"* prové de les estratègies territorials (planejament territorial d'iniciativa i tramitació autonòmica). D'altra banda, tampoc s'estableix el procediment i els tràmits a seguir per a l'autorització d'aquestes actuacions.

**Tercera.-** En relació a la regulació dels assentaments urbans (sòl urbà, seguint la terminologia del Text refós de la Llei d'urbanisme), es generen les següents qüestions:

i) En els assentament urbans reglats, és a dir, aquells que estan integrats en el teixit urbà, on el planejament hagi previst una actuació urbanística de rehabilitació, la normativa imposa l'obligació dels titulars de sòl de participar en l'actuació de rehabilitació, per bé que limitada aquesta participació en el límit del 50% del cost de reposició d'un immoble nou amb les característiques de la finca a rehabilitar. Caldria concretar què succeeix en el supòsit que les obres a efectuar sobrepassin aquest llinar i en quina situació queda l'actuació de rehabilitació (que s'esdevé econòmicament inviable) i el règim jurídic aplicable a aquests sòls.

ii) No acaba de quedar clara la diferenciació (efectiva) entre les actuacions d'urbanització de reforma urbana i de compleció urbana, les primeres sobre assentaments urbans reglats i les segones sobre assentaments urbans discrecionals amb teixit urbà existent, qüestió que més enllà de la diferenciació terminològica tindrà efectes en relació al compliment d'estàndards urbanístics, deures de cessió i reserves de sòl per HPO.

iii) Respecte als usos provisionals, l'Avantprojecte defineix la compatibilitat dels usos que es trobin en *"harmonia de la zona urbanística homogènia"*, concepte que no es defineix el seu abast i que pot donar lloc a problemes pràctics. Tampoc s'estableix

regulació, com fins ara, del procediment de concessió ni s'indica a qui pertoca l'autorització ni el règim de cauteles a demanar al sol·licitant per garantir la provisionalitat dels usos i/o les obres.

**Quarta.-** L'Avantprojecte atribueix a les estratègies territorials (instrument de planejament territorial, en la terminologia de la normativa vigent planejament d'ordenació territorial) matèries que en el vigent Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya corresponen als plans directors urbanístics, que el referit Text refós qualifica com instrument del planejament urbanístic general (en l'Avantprojecte aquest planejament es denomina planejament estructural local).

El pla director urbanístic desapareix de la tipologia de plans de l'Avantprojecte.

És propi de les estratègies territorials "*[l]es actuacions d'interès territorial per a la seva rellevància social i econòmica*" i "*[l]es àrees urbanes especialitzades d'activitat econòmica d'interès intermunicipal*" (lletres e) i h) de l'article 92.3 l'Avantprojecte) que venen a coincidir amb les matèries que les lletres f) i g) de l'article 56.1 del TRLUC atribueixen als plans directors urbanístics "*[l]a delimitació d'una o de diverses àrees residencials estratègiques i les determinacions necessàries per procedir a l'execució directa d'aquestes actuacions*", així com "*[l]a delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars*"

Tenint en compte que aquestes comeses assumides per les estratègies territorials són materialment ordenació urbanística (ordenació dels assentaments humans, en el sentit que a aquesta expressió dóna el Tribunal Constitucional, no pas l'Avantprojecte), que podrien ser assumides pels instruments de planejament general urbanístic com els plans d'ordenació urbanística municipal, la utilització d'instruments de planejament territorial (ara d'ordenació territorial) per portar a terme aquestes comeses, suposa emprar la competència d'ordenació del territori en matèries que haurien de ser objecte del planejament urbanístic.

Suposa desconèixer la diferenciació que fan tant la Constitució, com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, com la doctrina del Tribunal Constitucional entre planejament d'ordenació territorial i planejament urbanístic.



D'altra banda, tenint present la nul·la participació dels ajuntaments i, en general, de les entitats locals en la tramitació de les estratègies locals, la utilització d'aquesta figura per portar a terme el que és materialment una tasca d'ordenació urbanística, suposa desconèixer també la jurisprudència establerta pel Tribunal Suprem sobre les competències de les entitats locals en l'aprovació del planejament urbanístic tenint present els interessos (locals i supralocals) en presència.

**Cinquena.-** Tal com es desprèn de la seva exposició de motius, l'Avantprojecte pretén que, en base al seu article 92.2.d), les estratègies territorials declarin els plans d'estructura urbana de caràcter supramunicipal, que d'aquesta forma es tramitarien sense intervenció autònoma dels ajuntaments en la seva aprovació.

D'aquesta manera, es pretén furtar a la intervenció dels ajuntaments l'ordenació dels aspectes bàsics dels plans d'estructura urbana (successors dels POUM); intervenció municipal tradicional en la fase d'aprovació inicial i provisional. La intervenció municipal quedaria limitada a l'aprovació, quan s'escaigui, del planejament derivat.

**Sisena.-** L'article 122 de l'Avantprojecte contempla la possibilitat que els instruments de planejament territorial (ara ordenació territorial), aprovats sense intervenció municipal, puguin suspendre l'execució de plans locals (urbanístics), circumstància no contemplada en la legislació vigent.

**Setena.-** El règim de publicació dels plans d'ordenació territorial, que contempla l'article 135 de l'Avantprojecte, exclou la publicació en el diari o butlletí oficial corresponent de les normes urbanístiques dels plans urbanístics (amb l'Avantprojecte, plans locals), canviant aquesta publicació per la inclusió d'un enllaç amb el Registre urbanístic de Catalunya.

Aquesta regulació podria entrar en conflicte amb l'article 70.2 de la LRBRL que obliga a publicar en el Butlletí Oficial de la Província no tan sols els acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, quan aquesta aprovació correspongui als ajuntaments, sinó també l'articulat de les normes d'aquests plans, que no entraran en vigor fins que s'hagi realitzat completa aquesta publicació.

La jurisprudència ha senyalat que aquesta publicació de les normes urbanístiques dels plans és exigible també quan l'aprovació definitiva pertoqui a una Comunitat Autònoma (SSTS 8 de

juliol de 1999, 9d'octubre de 1999, 27de juliol de 2001, 25d'octubre de 2001, 28 d'abril de 2004, entre d'altres). També el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha pronunciat en aquest sentit (Sentència de 8 de juny de 2007).

**Vuitena.-** Pel que fa a la gestió urbanística, l'Avantprojecte deixa de definir sistemes d'actuació, que passen a unificar-se en únic procediment, que serà promogut per iniciativa pública o privada, i on la participació dels propietaris es realitza, ja sigui adherint-se al procés amb l'aportació (fiduciària) de les finques (tant si ho promou l'Administració actuant com si ho promou la iniciativa particular), o a través de l'expropiació de llurs finques.

**Novena.-** Malgrat es promogui l'actuació de distribució urbanística des de la iniciativa particular, es preveu que aquesta pugui concertar amb l'Ajuntament les tasques de gestor urbanístic, el qual podrà realitzar aquesta actuació ja sigui directament o a través de la concertació o concessió a tercers. En definitiva, es desdibuixa la línia fins ara molt clara del sistema de gestió privada (compensació bàsica) del sistema de gestió pública (cooperació), podent esdevenir un híbrid (promoció privada amb gestió pública).

**Desena.-** Hi ha en l'Avantprojecte un intent per categoritzar i individualitzar les funcions dels diferents agents que actuen en el procés d'urbanització, per bé que en molts casos hi poden haver funcions solapades (bàsicament entre promotor i gestor i entre gestor (públic) i Administració actuant). D'igual forma, el règim de responsabilitats, per bé que hi ha una regulació de períodes de garantia com a la LOE, no acaba d'estar ben definit i pot originar molts dubtes en els operadors econòmics, que en última instància redundarà en una gestió menys eficient i sostenible.

**Onzena.-** En els projectes d'actuació específica d'usos o actuacions en espais públics (sòl no urbanitzable) els municipis perden la capacitat decisòria de què gaudeixen actualment amb la Llei d'urbanisme, donat que es passa de l'actual aprovació inicial per part del municipi a un tràmit de consulta simultani al termini d'informació pública en tots els casos i a un altre tràmit de consulta dintre de l'informe d'idoneïtat preceptiu respecte només determinades actuacions específiques.

D'aquesta manera, s'està bandejant la facultat planificadora del municipi, en la mesura que s'està eliminant la seva competència i capacitat de decidir respecte a activitats a instaurar en espais oberts del seu terme municipal.

**Dotzena.-** Els municipis de menys de cinc mil habitants perden amb aquest Avantprojecte competències en l'àmbit de la disciplina urbanística. Així, la competència per dictar ordres de restaurar la realitat física i l'ordre jurídic vulnerat i la competència per sancionar les infraccions urbanístiques en assentaments urbans, que passen a ser competència dels consells comarcals.

La comarca, que és un ens configurat per a l'assistència als municipis per al correcte exercici de les seves competències, passa a succionar la potestat sancionadora en matèria urbanística d'aquests quan la seva població és menor dels cinc mil habitants.

**Tretzena.-** Els municipis perden amb l'Avantprojecte la competència per sancionar en els espais oberts del seu terme municipal, atès que la competència passa a ser titularitat de l'Agència de Protecció del Territori. Aquesta previsió restringeix l'àmbit d'exercici de la competència de disciplina urbanística del municipi.

**Catorzena.-** L'habilitació a favor del conseller de potestats que corresponen a la pròpia Llei o al seu reglament pot conduir a una clara arbitrarietat i inseguretats jurídica, i, fins tot, podria donar lloc a reserves de dispensació.

**Quinzena.-** L'Avantprojecte de Llei de territori afecta el règim de competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona pels següents motius:

1. Manca de reconeixement de la realitat metropolitana i del seu marc legal
2. Derogació de la regulació prevista a la Llei 31/2010 relativa al Pla director urbanístic metropolità (PDU) i al pla d'ordenació urbanística metropolità
3. Falta de reconeixement de les característiques específiques del Pla d'estructura urbana metropolità (PEU)-actual PDU-
4. Vulneració de les competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona:
  - a) En matèria de tramitació i aprovació del PDU (PEU), establint un calendari per a l'esborrany i l'aprovació provisional del pla, d'impossible compliment (1 any i 3 anys respectivament)
  - b) En matèria de modificacions puntuals plurimunicipals o bé d'interès metropolità del Pla general metropolità



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS  
DE CATALUNYA

- c) En l'aprovació dels plans de nova extensió urbana i plans urbanístics d'actuació local plurimunicipals
- d) En l'aprovació dels plans urbanístics autònoms d'infraestructures locals plurimunicipals o bé d'interès metropolità
- e) Per manca de participació en el planejament territorial mitjançant informes preceptius
- f) Per manca de reconeixement de la competència de l'AMB com a Administració actuant
- g) Per no preveure que l'AMB emeti l'informe d'idoneïtat previ a la presentació d'un projecte d'actuació específica en els espais oberts
- h) Per manca de reconeixement de la competència de l'AMB per desplegar polítiques públiques en matèria de sòl, mitjançant el patrimoni públic de sòl
- i) Per manca de reconeixement de la competència de l'AMB en matèria de protecció de la legalitat urbanística

Barcelona, 12 de juliol de 2017

Juan Ignacio Soto Valle

Secretari general