

# El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme

Joan Manuel Trayter Jiménez (dir.)

Carles G. Rocasalva (coord.)

Josep M. Aguirre i Font

Irene Araguàs Galcerà

Gemma Geis i Carreras

Albert Lladó Martínez

Belén Noguera de la Muela





El desenvolupament de  
l'autogovern en matèria  
de territori, paisatge, litoral  
i urbanisme



# El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme

Joan Manuel Trayter Jiménez (dir.)

Carles G. Rocasalva (coord.)

Josep M. Aguirre i Font

Irene Araguàs Galcerà

Gemma Geis i Carreras

Albert Lladó Martínez

Belén Noguera de la Muela



Generalitat de Catalunya  
**Institut d'Estudis  
de l'Autogovern**

Barcelona 2017

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

El **Desenvolupament** de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme. – (Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 3)

Bibliografia

ISBN 9788439395607. – ISBN 9788439395614 (PDF) . –

ISBN 9788439395621 (EPUB)

I. Trayter Jiménez, Joan Manuel, editor literari II. Rocasalva, Carles G.

(Carles Garcia), editor literari III. Institut d'Estudis de l'Autogovern

(Catalunya) IV. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 3

1. Competència (Dret) – Catalunya 2. Ordenació del territori –

Dret i Legislació – Catalunya 3. Dret ambiental – Catalunya

4. Dret urbanístic – Legislació – Catalunya

342.25:332.3(460.23)

342.25:349.44(460.23)

342.25:349.6(460.23)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

© 2017 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern

Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

web: [presidencia.gencat.cat/iea](http://presidencia.gencat.cat/iea)

Disseny: Addenda

ISBN: 978-84-393-9560-7 (paper)

978-84-393-9561-4 (pdf)

978-84-393-9562-1 (epub)

DL B 15109-2017

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

# Sumari

Abreviatures	9
Prefaci	13
<b>1. Anàlisi dels límits del desenvolupament competencial de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme</b>	<b>21</b>
1.1. El territori com una qüestió interdisciplinària	21
1.2. La necessitat de regular el territori des d'una perspectiva global	25
1.2.1. Els avantatges d'una legislació integrada en matèria de territori	25
1.2.2. Alguns exemples en el dret comparat. En particular: el Code de l'Urbanisme francès	27
1.3. Conclusions	36
1.4. Les competències en matèria de territori	37
1.4.1. Les competències en matèria de territori en el nostre ordenament jurídic	37
1.4.2. Els títols competencials en matèria de territori en altres ordenaments jurídics amb una estructura descentralitzada. En particular: els casos d'Itàlia i del Regne Unit	44
1.4.2.1. Itàlia	45
1.4.2.2. Regne Unit	48
1.5. Conclusions	51
<b>2. La protecció del litoral a propòsit de la Llei de protecció i ús sostenible del litoral de 2013 i el Reglament de desenvolupament de 2014</b>	<b>55</b>
2.1. Introducció	55
2.2. El contingut de les limitacions i servituds en l'actual normativa de costes per raó de protecció del domini públic maritimoterrestre	58
2.2.1. Consideracions prèvies	58
2.2.2. Les limitacions i servituds que estableix la normativa de costes	59

2.2.2.1.	Règim de la zona d'influència	60
2.2.2.2.	La servitud d'accés al mar	61
2.2.2.3.	Les zones de servitud de protecció després de la LPYUSL	63
2.3.	El nou dret transitori amb incidència urbanística: les obres o instal·lacions preexistents	70
2.4.	Normes per a la protecció de determinats trams de costa (art. 22 LC88 i 42 RCO14).	73
2.5.	La protecció ambiental del litoral en l'actual normativa de costes (LPYUSL i RCO14): cotes més elevades de protecció de les costes?	75
2.5.1.	L'adaptació al canvi climàtic en relació amb les zones costaneres en l'actual normativa de costes	76
2.5.1.1.	Qüestions generals	76
2.5.1.2.	El règim especial previst per al "domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu"	79
2.5.2.	El Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, sobre avaluació i gestió de riscos d'inundació	83
2.5.3.	L'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral de Catalunya	84
2.6.	Conclusions	85
<b>3.</b>	<b>El desenvolupament d'una llei d'ordenació del litoral català que desplegui les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en ordenació del litoral de l'article 149.3 de l'Estatut —traspassades mitjançant els reials decrets 1404/2007, de 19 d'octubre, i 1387/2008, d'1 d'agost— i avanci cap a l'articulació d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i més protagonisme dels ajuntaments</b>	93
3.1.	Introducció	93
3.2.	Els límits de la legislació autonòmica en matèria d'ordenació del litoral d'acord amb la jurisprudència constitucional	95
3.3.	Les noves previsions estatutàries de l'Estatut de 2006 en matèria d'ordenació del litoral i els límits que defineixen els decrets de traspassos i la Sentència de l'Estatut	100
3.3.1.	Les limitacions competencials dels decrets de traspassos dels anys 2007 i 2008 en matèria d'ordenació del litoral	104



3.3.2. La Sentència de l'Estatut en relació amb les competències exclusives en matèria d'ordenació del litoral	107
3.4. La necessitat d'una llei pròpia d'ordenació del litoral català que desplegui el marc competencial de l'article 149.3 de l'Estatut	112
3.4.1. Trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català a través d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i amb més protagonisme dels ajuntaments	114
3.4.2. Articular nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral a través d'un nou planejament que incorpori disposicions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre	121
3.4.3. Articular un règim econòmic i financer propi del domini públic maritimoterrestre català i una nova política fiscal que permeti desenvolupar polítiques més ambicioses en l'ordenació del litoral	127
3.5. Conclusions	129
<b>4. El control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental: la competència de la Generalitat de Catalunya en l'execució de sentències urbanístiques</b>	133
4.1. Introducció	133
4.2. La problemàtica del control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental	134
4.3. Normativa aplicable al control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental	137
4.4. Delimitació de les competències de la Generalitat de Catalunya en l'execució de sentències urbanístiques	139
4.5. Els límits competencials en el desenvolupament de legislació processal de les comunitats autònomes. Referència especial a la conflictivitat en la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional respecte a les lleis autonòmiques amb competències de suspensió en l'execució de sentències urbanístiques	140

4.6. Impacte en el control judicial de l'urbanisme de la reforma de l'article 108.3 LJCA i incerteses respecte a la seva constitucionalitat	148
4.7. La imbricació del control del dret urbanístic i el dret mediambiental arran de la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional	152
4.8. Algunes novetats del dret comparat francès i italià en relació amb la competència en l'execució de les sentències en matèria urbanística	154
4.9. El control social del dret urbanístic i el dret mediambiental arran de la Llei 19/2014	157
4.10. Conclusions	159
<b>5. Territori, urbanisme i medi ambient</b>	163
5.1. Introducció	163
5.2. La normativa ambiental i el territori	165
5.3. L'aplicació de la DRM a escala nacional: la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental	175
5.4. Les possibilitats de desplegament de la LRM per part de Catalunya	180
5.5. Conclusions	193
<b>6. El planejament territorial i urbanístic</b>	199
6.1. Introducció	199
6.2. Estat de la qüestió. Problemes i possibles solucions del sistema actual	201
6.3. La documentació del pla	208
6.4. Modificació i revisió dels plans	217
6.5. Conclusions	218
<b>Bibliografia</b>	223
<b>Jurisprudència</b>	241

# Abreviatures

APLC	Avantprojecte de llei del litoral català
Ar.	Aranzadi
art.	Article
AUE	Acta Única Europea, d'1 de juliol de 1987
BOE	Boletín Oficial del Estado
C3E	Projecte d'Investigació Canvi Climàtic en la Costa Espanyola
CA	Comunitats autònomes
CE	Constitució espanyola de 1978
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CMRE	Consell de Municipis i Regions d'Europa
Coord.	Coordinador
CUF	Code de l'Urbanisme de França
CZMA	Coastal Zone Management Act
DA	Disposició adicional
Dir.	Director
DOCE	Diari Oficial de les Comunitats Europees
DOG	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOUE	Diari Oficial de la Unió Europea
DRM	Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, de responsabilitat mediambiental, amb relació a la prevenció i reparació de danys mediambientals
DT	Disposició transitòria
EAC	Estatut d'autonomia de Catalunya
EPRI	Avaluació preliminar de risc d'inundació
GIZC	Gestió integrada de les zones costaneres
GIZC-MED	7è Protocol de gestió integrada de les zones costaneres
LC88	Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LMRM	Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

LOPJ	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Modificada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPYUSL	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LRM	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTBGC	Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
MRLRM	Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre
PAUM	Programes d'actuació urbanística municipal
PEGIZC	Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya
PDU	Plans directors urbanístics
PDUSC	Plans directors urbanístics del sistema costaner
PLPR	Academic Association on Planning, Law and Property Rights
POUM	Plans d'ordenació urbanística municipal
RCOI4	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas
RJ	Repertori de jurisprudència

RLRM	Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
RTC	Repertori del Tribunal Constitucional
SCOT	Schéma de Coheréncia Territoriale
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
STC	Sentència/es del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentència/es Tribunal de Justicia de la Unió Europea
STS	Sentència/es del Tribunal Suprem
STSJC	Sentència/es del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unió Europea
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TRLUC	Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme
TRSL08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo
TS	Tribunal Suprem
UE	Unió Europea



# Prefaci

L'aprovació de la Llei de costes i el seu Reglament, les darreres sentències del Tribunal Constitucional i les possibilitats de desenvolupar les competències de la Generalitat de Catalunya a l'empara de l'article 149 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en relació amb l'ordenació del territori, del paisatge, del litoral i urbanisme justifiquen l'interès del projecte de recerca que es presenta.

Conseqüències i exemples recents d'aquesta realitat canviant, els trobem en la modificació de la Llei d'urbanisme de Catalunya, mitjançant la Llei 3/2012, de 22 de febrer; la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries; la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; el Decret 68/2014, de 20 de maig, pel qual es regula la composició i el funcionament intern dels òrgans urbanístics de la Generalitat de caràcter col·legiat; o el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística. Així mateix, es troben en fase d'aprovació el Projecte de llei de governs locals de Catalunya i el d'ordenació del litoral català, i, a escala estatal, s'ha aprovat la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

D'altra banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 atorga àmplies competències en matèria d'ordenació del territori, del paisatge i del litoral, tal com especifica l'article 149.<sup>1</sup> Així, atribueix la competència exclusiva respecte a l'ordenació del territori i del paisatge, i això inclou: a) l'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixen; b) l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per tramitar-les i aprovar-les; c) l'establiment i la regulació de les figures de protecció d'espais naturals i de corredors biològics, d'acord amb el que estableix l'article 144.2 de l'Estatut; d) les previsions sobre emplaçaments de les infraestructures i els equipaments de competència de la Generalitat; i e) la determinació de mesures específiques de promoció. En matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la Generalitat té la competència exclusiva en: a) l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del

---

1. Article 149 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, relatiu a l'ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme.

procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans; b) la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que s'hi puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició; c) la regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general; i d) l'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general. I en relació amb la matèria d'urbanisme, la competència exclusiva inclou: a) la regulació del règim urbanístic del sòl, que comprèn la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos; b) la regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat; c) l'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació; d) la política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl; i e) la protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.

Aquest marc competencial configura una potencialitat d'actuació important sobre el territori català, que, en tot cas, s'ha d'examinar sota els condicionants de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010,<sup>2</sup> la qual té afectació en diverses competències de l'Estatut actual. Altrament, cal analitzar l'encaix entre els diferents àmbits competencials esmentats que donen forma al territori, com també l'encaix de les competències assumides amb els principis preexistents, com és el cas del principi d'autonomia municipal.

En aquest context, i també en consonància amb les competències atribuïdes pels estatuts d'autonomia respectius, hi ha diverses comunitats autònomes que han aprovat legislació en matèria de protecció i d'ordenació del territori, d'urbanisme i paisatge. Així, han entrat en vigor: a les Canàries, la Llei 14/2014, de 26 de desembre, d'harmonització i simplificació en matèria de protecció del territori i dels recursos naturals; a l'Aragó, la Llei 8/2014, de 23 d'octubre, d'ordenació del territori d'Aragó; o la Comunitat Valenciana, la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urba-

2. Sentència del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de juny de 2010.



nisme i paisatge. Amb aquestes regulacions, s'ha volgut donar cobertura i fer el desplegament normatiu de les competències assolides en els estatuts respectius, fet que en l'àmbit català encara no s'ha abordat —en tot cas, no des d'un punt de vista integrador dels diferents aspectes i les diferents matèries que configuren el global de la realitat del territori—. Ans al contrari, donat que en algun dels aspectes configuradors tant del territori com del paisatge, com és l'urbanisme, ens trobem amb una normativa catalana notablement fragmentada, amb el reglament desenvolupador aprovat el 2004, mentre que la Llei d'urbanisme catalana data de 2010, amb modificacions posteriors per la Llei 3/2012, de 22 de febrer.

Aquesta necessitat de reordenar i repensar les estructures que regulen i configuren la realitat territorial no es dona de forma exclusiva en els àmbits català o estatal, sinó que actualment es tracta d'un aspecte de debat a diferents països del nostre entorn europeu. Així, per exemple, a França s'està assistint a la discussió política, entre altres aspectes, sobre la limitació de les competències dels ajuntaments en matèria urbanística, arran de l'aprovació de la Loi n° 2014-366, del 24 de març de 2014, "pour l'accès au logement et un urbanisme rénové", promoguda per la ministra Cécile Duflot,<sup>3</sup> i a la qual es va oposar l'Association des Maires de France,<sup>4</sup> que defensa una posició contrària a qualsevol limitació de les competències dels ajuntaments en matèria urbanística, i això va provocar que el Senat francès inclogués una minoria de blocatge en els ajuntaments per a la transferència de competències en aquesta matèria. Valgui aquest exemple, tan proper, com a il·lustració pràctica d'algunes de les conseqüències que es poden esdevenir de processos de reorganització d'aquesta complexitat, i que posa en evidència la necessitat d'estudiar altres models d'ordenació litoral en el dret comparat, tant estranger —de França, Itàlia i el Regne Unit— com autonòmic, amb problemàtiques similars a les nostres, i que ens poden aportar solucions i idees per ajudar a configurar un model més integrador i ambiciós de protecció del nostre medi ambient i el nostre territori.

Així doncs, aquesta reorganització s'ha d'afrontar necessàriament quan es duen a terme modificacions tan importants i des d'àmbits tan diversos sobre l'ordenació del territori com les que tenen lloc al nostre país. Or-

---

3. *Le Monde*, [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/16/le-gouvernement-recule-face-aux-maires-sur-la-reforme-des-plans-d-urbanis\\_3515002\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/11/16/le-gouvernement-recule-face-aux-maires-sur-la-reforme-des-plans-d-urbanis_3515002_823448.html) [darrera consulta: 16 de febrer de 2015].

4. Association des Maires de France, <http://www.amf.asso.fr/> [darrera consulta: 16 de febrer de 2015].

denació del litoral, *smart cities*, cohesió social, medi ambient, urbanisme, infraestructures i planejament del sòl són alguns dels diversos aspectes que hi incideixen de forma directa; es fa evident, doncs, la necessitat d'una ordenació metòdica i coordinada de tots aquests àmbits a través dels instruments competencials, estatutaris i normatius que tenen influència directa en la governança del territori des d'àmbits tan diversos.

En aquesta línia, el 4 de juny de 2013 es va crear el Comitè d'experts per a la reforma de les polítiques d'ordenació territorial i d'urbanisme a Catalunya, per l'Ordre TES/110/2013, del Departament de Territori i Sostenibilitat, publicada al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6392, de 7 de juny de 2013. Aquest Comitè té assignada la missió bàsica de reorientar les polítiques d'ordenació territorial i d'urbanisme a Catalunya, amb l'objectiu final de reactivar l'economia i donar-hi un impuls estratègic per respondre als reptes i les oportunitats que es presenten en l'actualitat en la nostra societat. Al si del Comitè, i des de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, s'ha posat sobre la taula la voluntat política de conferir més potestats en matèria urbanística a la Generalitat de Catalunya. Formen part d'aquest Comitè, entre d'altres i en qualitat d'experts en dret administratiu i en urbanisme, els professors Joan Manuel Trayter i Gemma Geis, actualment membres d'aquest grup de recerca. D'altra banda, i també en relació amb les competències en matèries d'ordenació del territori, del paisatge i del litoral, el professor Josep Maria Aguirre, també membre del grup, ha participat en l'elaboració de la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català.

Amb aquestes premisses, es fa imprescindible l'estudi que és la base de l'aportació científica d'aquest treball, que ha d'ordenar i clarificar les potencialitats i els límits del desenvolupament de les competències de l'Estatut esmentades. Així doncs, amb els seus resultats es disposa dels instruments jurídics que han de servir de base per adoptar directrius polítiques i normes jurídiques d'ordenació i de gestió del territori i del medi ambient, que aglutinin i simplifiquin els diferents àmbits que el configuren. Al seu torn, aquestes eines han de donar com a fruit mesures específiques i concretes per a la promoció de l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental.

El Reial decret 1385/1978, de 23 de juny, de traspàs de les competències de l'Administració de l'Estat, va suposar una fita essencial en clau d'urbanisme per a Catalunya, ja que va esdevenir la norma legal encarregada de facultar l'exercici de la competència en matèria d'urbanisme, atès que, fins aquell moment, operaven normes preconstitucionals, com el Text refós

de 1976 i la seva normativa de desenvolupament. Fou, doncs, per via de l'article 9.9 de l'Estatut d'autonomia de 1979<sup>5</sup> que la dita competència va adquirir forma jurídica vinculant, a través de la competència exclusiva en urbanisme, que es va estendre a l'ordenació del territori i del litoral, i també a l'habitatge.

La configuració de l'ordenament urbanístic propi de Catalunya es va dur a terme a través de les aprovacions de la Llei 4/1980, de 16 de desembre, de creació de l'Institut Català del Sòl, la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística, i, posteriorment, la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya. Aquestes normes van possibilitar, per una banda, la creació de mecanismes jurídics aptes per mantenir l'ordre i evitar els abusos que s'havien produït<sup>6</sup> en matèria d'urbanisme fins aleshores, i, per l'altra, l'adaptació de l'ordenament urbanístic català a les seves particularitats, fita per assolir la qual el Codi urbanístic català es va erigir com a eina essencial.

La presència d'aquesta configuració normativa es va mantenir fins als inicis d'una nova dècada, amb la creació del Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, de refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística. L'entrada en vigor de la dita norma esdevingué un element clau en matèria urbanística, ja que va possibilitar que la normativa bàsica estatal —concretada per via de la Llei 8/1990, de 25 de juliol, de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl— restés sense aplicació al territori català.<sup>7</sup> En aquest context, i després de l'aprovació del Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, de refosa dels aspectes vigents de la Llei de 1976, el Tribunal Constitucional en va declarar inconstitucionals més de dos-cents articles, per vicis estrictament competencials, a través de la STC 61/1997, de 20 de març,<sup>8</sup> consolidada *a posteriori* per la STC 164/2001, d'11 de juliol, que va atribuir de forma exclusiva la competència en matèria urbanística a la Generalitat de Catalunya.

---

5. Estatut d'autonomia de Catalunya, publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 31 de desembre de 1979.

6. El millor exemple d'aquest problema és la proliferació d'urbanitzacions il·legals.

7. Entre altres característiques, la Llei 8/1990, de 25 de juliol, de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl, va establir un procés d'adquisició del dret de la propietat, que gradualment havia de culminar amb el dret d'edificació.

8. Aquesta sentència va esdevenir clau, atès que representà el reconeixement constitucional i l'assumpció total i absoluta de la competència en matèria d'urbanisme per les comunitats autònomes.

En aquest marc competencial, l'Estat espanyol aprovà la Llei 6/1998, de 13 d'abril, de valoracions del sòl, en exercici de les competències que el Tribunal Constitucional li atribuï. Per la seva banda, i fruit del reconeixement constitucional, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, que dos anys més tard fou modificada i complementada en determinats aspectes per la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local. Finalment, la culminació d'aquest desenvolupament legislatiu es produí amb el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, que va refondre ambdues lleis esmentades i que, alhora, fou desenvolupat pel Reglament corresponent, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol.

Així doncs, fou en el marc d'aquest reconeixement constitucional que, a través de la creació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, s'establí la competència exclusiva de la Generalitat en relació amb l'ordenació del territori, el paisatge, el litoral i de l'urbanisme,<sup>9</sup> la qual no seria afectada en la seva essència per la STC 31/2010.<sup>10</sup> A partir de l'Estatut de 2006 i del reconeixement de la competència esmentada, entrà en vigor el Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, que modificà el Text refós de la Llei d'urbanisme de 2005. Aquesta norma, així com d'altres que modificaren l'urbanisme en diferents àmbits,<sup>11</sup> foren refoses en el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), que seria finalment modificada per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, que és la norma de vigència en l'actualitat.

Actualment, però, la situació de la controvèrsia competencial en matèria urbanística entre l'Estat espanyol i les CA s'ha enterbolit notablement. Un exemple clar d'aquesta situació la trobem en la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes. Igualment, la Sen-

9. Article 149.5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 20 de juliol de 2006 (DOGC 4680).

10. Sentència del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de juny de 2010.

11. En aquest sentit, el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives, que introduí una sèrie de mesures per lluitar contra la corrupció i dotà de més transparència el procés urbanístic, i, finalment, la Llei 2/2007, de 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, en els aspectes relacionats amb la publicació íntegra dels plans urbanístics.

tència del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, d'11 de setembre,<sup>12</sup> per la qual el Tribunal avala la totalitat de la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl,<sup>13</sup> i assenta la possibilitat de la coexistència de la competència autonòmica i estatal en matèria d'urbanisme, posa de manifest la controvèrsia competencial existent entre l'Estat i les CA.

Aquesta problemàtica se situa en un context en què Catalunya ha encarat diverses problemàtiques territorials d'alta transcendència pública, com ara els desajustos en l'habitatge, el canvi del model en l'ús del sòl o la immigració. L'urbanisme ha marcat una tendència a integrar, dins la seva funció pública desenvolupada tradicionalment, un component social destacat, la qual cosa constitueix un repte en l'evolució de l'estat autonòmic.

I no tan sols en aquest sentit se li plantegen reptes a l'urbanisme català, ja que unes de les principals qüestions a les quals ha de fer front, i que van adquirint cada cop més transcendència en els nostres dies, són les relatives als assumptes ambientals. Cal destacar la Directiva 2001/42 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny, que la Llei 9/2006, de 28 d'abril, transposa a la legislació estatal i que la Llei 6/2009, de 28 d'abril, modificada per la reforma de la legislació urbanística de 2012, incorpora a l'àmbit català.

Així mateix, també resulta oportú fer esment de la concepció de la responsabilitat mediambiental que planteja la Directiva 2004/35/CEE, de responsabilitat mediambiental, en relació amb la prevenció i reparació de danys mediambientals. La transposició d'aquesta Directiva a l'Estat espanyol es va dur a terme mitjançant la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental —modificada per la Llei 11/2014, de 3 de juliol—, que va atribuir a les comunitats autònomes la potestat de desenvolupar un desplegament legislatiu i executiu de la Llei en els aspectes no reservats a la legislació bàsica, de forma coherent amb la localització dels danys mediambientals causats o la amenaça imminent que els danys es produïssin.

Paral·lelament als reptes esmentats, el títol competencial en matèria d'urbanisme de l'article 149 de l'Estatut de 2006 s'interrelaciona amb altres títols del mateix precepte inherents al desenvolupament urbanístic i territorial del país com són l'ordenació del territori i del paisatge i l'ordenació del litoral.

12. Sentència del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, d'11 de setembre. RTC 2014\141.

13. A excepció d'una part de article 22 de la Llei, relatiu a la taxació del sòl a l'efecte de la indemnització per a l'expropiació.

Centrant-nos en el litoral, al llarg dels més de trenta anys d'exercici de la competència exclusiva en ordenació del litoral, la Generalitat ha desenvolupat plans i programes de protecció del litoral entre els quals destaquen els plans directors urbanístics del sistema costaner aprovats els anys 2005 i 2006 i l'objecte dels quals era protegir el sòl dels espais costaners que no havien sofert un procés de transformació urbanística i preservar-los de la seva transformació i desenvolupament urbà. L'ordenació del litoral català fins avui dia s'ha articulat de manera molt segmentada a partir d'una distribució competencial complexa —en què concorren les competències de les tres administracions territorials—, emparada també en diversos títols competencials que van des del medi ambient fins a l'urbanisme, passant per l'ordenació del litoral i la titularitat mateixa del domini públic maritimoterrestre.

Els reptes que encara avui planteja l'ordenació del litoral català no s'han resolt amb l'aprovació dels plans directors urbanístics del sistema costaner, que no regulen ni el sòl urbà, ni el domini públic maritimoterrestre, ni tampoc amb el simple traspàs de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat, atès que aquestes competències s'han vist condicionades per la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut, que en condiona el contingut al règim general de la Llei de costes, i els dos reials decrets de traspàs —dels anys 2007 i 2008—, que en limiten l'abast i les sotmeten en molts casos a la tutela de l'Administració de l'Estat.

La concepció actual del litoral, segmentat en funció d'un mapa competencial complex, contradiu l'esperit i el text de la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa, i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani, que, justament, promouen l'adopció d'un planejament estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local.

Donar respostes a aquests reptes és clau no només des de la perspectiva mediambiental, per tal de protegir un dels principals actius del patrimoni natural del país, sinó també des de l'econòmica, atès que el turisme de sol i platja representa el gruix d'una activitat econòmica que supera el 12% del producte interior brut català.

# 1

## Anàlisi dels límits del desenvolupament competencial de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme<sup>14</sup>

### 1.1. El territori com una qüestió interdisciplinària

Davant del repte de repensar i reordenar les estructures que han de regular la realitat territorial del nostre país, en primer lloc, cal prendre consciència de l'amplitud de tot el que integra el concepte mateix de territori. A partir de regulacions prèvies i de la seva aplicació, dels usos cada vegada més diversificats a què hem destinat els espais físics i de les conseqüències que s'han anat esdevenint a partir d'aquests usos, és com hem anat detectant i copsant —molt especialment durant les darreres dècades— fins a quin punt estan intrínsecament interconnectades les diferents accions que duem a terme sobre el nostre espai físic.

Avui, el concepte de *territori* és clarament indestruïble dels elements que l'integren, no només els físics (aigües territorials, costes, litorals, terrenys rurals, urbans, muntanyes, llacs, rius), sinó que forma un tot conjuntament amb conceptes de tipologia més intangible com el paisatge, l'urbanisme, la planificació, les infraestructures o els equipaments, entre d'altres. La seva ordenació (via directrius, plans territorials, ús del litoral i platges, gestió de l'ús dels dominis, règim econòmic i financer, execució i gestió d'obres i actuacions, protecció d'espais naturals, protecció de corredors biològics, usos diversos), és tan important com el seu equilibri (no només territorial, sinó també demogràfic, socioeconòmic, ambiental). Per això el plantejament des d'una visió conjunta que aportí cohesió i coordinació entre els diversos àmbits que hi tenen afectació esdevé clarament imprescindible.

---

14. La redacció base d'aquest capítol correspon a Albert Lladó Martínez (Universitat de Girona) i Irene Araguàs Galcerà (Universitat de Barcelona).

Així ho comparteixen explícitament tant urbanistes<sup>15</sup> o<sup>16</sup> científics del turisme<sup>17</sup> com geògrafs,<sup>18</sup> que aposta per “una necessària aproximació entre les diferents disciplines territorials, i per la integració de les demandes mediambientals i paisatgístiques en els continguts, metodologies i propostes dels plans”.

En el mateix sentit de remarcar la multidisciplinarietat, Nel·lo<sup>19</sup> parla de quatre grans tendències que configuren ja en l'actualitat el futur de les nostres societats i dels nostres territoris:

La nova transició demogràfica que ha fet augmentar la població mundial de 3.000 a 7.000 milions d'habitants en tot just mig segle; la utilització dels recursos naturals (aigua, minerals, energia, sol), que es troben sotmesos a una extraordinària pressió i a un repartiment molt inequitatiu; el canvi climàtic, fruit en bona mesura de l'acció humana, que està comportant un escalfament global al qual la societat humana haurà d'adaptar-se de manera ineludible; i, finalment, la globalització econòmica, resultat de l'expansió de les relacions capitalistes de producció sobre el conjunt del planeta, que tendeix a integrar i a fer interdependent l'economia mundial, tot alterant, de forma radical, les relacions de força entre capital i treball.

En aquest context general es troba també, amb les seves particularitats, el territori català, on la visió integradora del territori, però, ja és present des del primer plantejament territorial, efectuat pels germans Rubió i Tudurí per encàrrec de la Generalitat el 1932.<sup>20</sup> Aquest planejament ja partia d'una planificació integral que transcendia la mera planificació urbanística o sectorial per esdevenir un model territorial referent. Aleshores, tot i que parcialment, ja es començaven a incloure en el model conceptes més enllà del que és l'urbanisme, com, per exemple, el model de mobilitat i el concepte de desenvolupament integral del territori català, sempre centrat en la necessitat d'equilibrar la ciutat de Barcelona i el seu entorn amb la resta del territori.

Avui, prop d'un segle després d'aquelles primeres aproximacions integradores, encara es persegueix que el model territorial aculli elements que

---

15. Font, “La experiencia reciente de Cataluña”, 60-82.

16. Sabaté, “Balance y perspectivas”, 181-204.

17. Vlès, *Politiques publiques*, 27-33.

18. Castañer, *El planejament territorial*, 9-12.

19. Nel·lo, *Ordenar el territorio*, 21.

20. Cabañas et al., “Planejament territorial”, 166-172.



hi haurien de tenir una presència més elevada. Així, Cabañas<sup>21</sup> conclou que en la planificació territorial desenvolupada al llarg de la primera dècada del segle XXI, tot i que ha permès disposar de la totalitat dels plans territorials parcials aprovats, s'hi troba a faltar més interacció entre les demandes locals, tant ciutadanes com institucionals, i la planificació global del país. En aquest sentit, defensen no tant la incorporació d'un nombre més alt de propostes provinents del territori com un encaix millor de les seves necessitats amb els objectius generals. L'altra gran mancança observada es troba en els processos de participació, els quals, segons Cabañas, no han estat veritables debats públics oberts a la ciutadania, ja que no ha disposat de la informació necessària per entrar en el debat. Caldrà veure si els nous instruments i vies de participació ciutadana oberts en els darrers anys (amb la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, processos participatius, taules de ciutadania, comissions, espais de participació) permeten, per una banda, l'esperada implicació ciutadana en la presa de decisions, però també, per l'altra, la possibilitat d'analitzar des del territori mateix i *a posteriori* les planificacions i els seus efectes —esperats i no esperats—, i de comprovar si han estat efectives en la resolució de problemes.

Des d'un altre punt de vista, resulta contraproduent, com demostren tossudament la pràctica i l'experiència diàries, intentar portar a la legislació de forma asèpticament compartimentada els diferents àmbits que influeixen, amb més o menys immediatesa, sobre el territori. Així, com a exemple de la impossibilitat d'intentar l'ordenació territorial de forma separada, vegem com Nel·lo<sup>22</sup> exposa una sèrie de problemes multidisciplinaris que es concatenen a partir de tres tendències territorials dels darrers anys: la dispersió progressiva de la urbanització, la creixent especialització funcional dels llocs i els riscos de la segregació social.

A partir del primer problema, la dispersió territorial de la urbanització amb un gran increment de la construcció d'urbanitzacions residencials de baixa densitat, Nel·lo exposa que aquest fet comporta problemes com ara la fragmentació d'espais oberts, l'ocupació de corredors biològics, la impermeabilització de grans superfícies de terreny, i els increments en els consums d'aigua i energia pel tipus d'habitatge unifamiliar que s'hi construeix. La segona tendència problemàtica, també derivada del procés d'urbanització, és l'especialització creixent dels nuclis. A partir de la capacitat

---

21. *Ibíd.*

22. Nel·lo, "La política territorial a Catalunya", 23-50.

de cada activitat per pagar pel sòl que ocupa, cada lloc s'especialitza en uns usos determinats: residencials, productius, comercials, etc. D'aquesta manera, alguns municipis concentren bona part de les activitats i llocs de treball, mentre que d'altres s'especialitzen gairebé exclusivament com a nuclis residencials. Òbviament, aquest fet provoca un increment notable de les necessitats de mobilitat dels ciutadans, atès que han de canviar de municipi per fer unes funcions o unes altres, funcions que en altres temps es duïen a terme en una àrea d'uns pocs carrers de distància, dins un sol nucli de població.

El darrer gran problema interconnectat que presenta Nello és la segregació social. Derivada, en bona part, de l'especialització funcional descrita, creix al mateix temps l'especialització social, fruit de la disposició dels grups socials sobre l'espai i també de la mencionada capacitat de cada activitat de generar ingressos per ocupar un sòl o un altre. Naturalment, aquest efecte segregatiu ens connecta directament amb les causes i els motius derivats dels diversos àmbits econòmics: nivells de renda, capacitat de finançament, habitatge i mercat immobiliari. Serveixi aquest plantejament succint i resumit en pocs paràgrafs per fer evident la interconnexió íntima que els usos i les activitats humanes tenen en relació amb el territori i el medi ambient, i la impossibilitat de plantejar una bona legislació del territori que no tingui en compte aquestes relacions.

En la mateixa línia, Tort,<sup>23</sup> en l'obra que va publicar a partir de converses amb el destacat urbanista Albert Serratosa,<sup>24</sup> destaca que una persona de tan dilatada experiència com a planificador del territori expressa també la necessitat d'abordar els problemes científics en general des d'una perspectiva multiangular, amb la idea de:

Superar el biaix lineal amb què es treballa, encara, en bona part de les disciplines científiques, per la via de la interdisciplinarietat. Combinar, entrecruar, intercanviar variables ha de ser la pauta comuna d'actuació dels investigadors, amb independència del seu focus d'interès específic i del seu camp d'investigació concret. [I de forma concreta referint-se a la planificació urbana i al territori:] Des de fa molts anys he tractat d'introduir en la reflexió sobre la ciutat i sobre el territori idees procedents

---

23. Tort i Català, *Pensar el territori*, 331.

24. Albert Serratosa Palet (1927-2015) va ser enginyer de camins, canals i ports i catedràtic d'Ordenació del Territori i Urbanisme a la Universitat Politècnica de Catalunya. Autor del Pla general metropolità de Barcelona i director de la planificació de grans infraestructures, va ser director de Túnel del Cadí i cap de l'Institut d'Estudis Territorials de la Generalitat de Catalunya.

d'altres àmbits de la ciència. L'urbanisme, o és interdisciplinari, o no és. Perquè és sabut que el territori no és homogeni. El territori (l'espai) no és independent de la matèria (els edificis o altres usos humans). Un i altre no són causa i efecte sinó que es retroconnecten en relació circular.

Òbviament, l'espai no és homogeni i, per tant, el territori tampoc no ho és; no es poden aplicar solucions planificadores homogènies, com una plantilla aplicada a geografies físiques i humanes ben individualitzades. No hi ha solucions universals; tampoc a escala de país, i encara menys al nostre, dotat d'una marcada diversitat climàtica i orogràfica que el fa complex i que al mateix temps impossibilita les planificacions homogènies. Per tot plegat, es confirma la necessitat d'una visió de conjunt respecte al territori, no sectorialitzada, però que tingui en compte cada sector i les relacions creuades entre els diferents sectors.

## **1.2. La necessitat de regular el territori des d'una perspectiva global**

### **1.2.1. Els avantatges d'una legislació integrada en matèria de territori**

A partir del que s'ha exposat prèviament, sembla evident que el fet de considerar el territori com una qüestió multidisciplinària ens ha de conduir d'una manera natural a la necessitat d'establir-ne la regulació legal de forma integrada. Dit d'una altra manera, si abans hem exemplificat i evidenciat fins a quin punt es troben interrelacionats diferents àmbits de l'activitat humana en relació amb el territori, ha de ser un exercici lògic el fet de tenir-los en compte a l'hora d'elaborar la legislació que ha de regular, precisament, els usos del territori. Aquesta vinculació sembla inferir-se de forma natural, però cal estudiar els avantatges i els problemes concrets que ens pot comportar el fet de legislar sobre el territori a través d'una sola norma o des d'un instrument en forma de codi que incorpori els principis que cal observar des dels diferents àmbits participants.

D'altra banda, i sense voler aprofundir en aquest moment en els aspectes competencials, cal tenir present que Catalunya ha volgut des de sempre ordenar, regular i gestionar el seu territori, i així ho ha fet sempre que ha disposat de les eines polítiques necessàries. I ha exercit aquesta voluntat per la mateixa naturalesa de subjecte polític, però també perquè la millor regulació i la millor gestió són les que es duen a terme des del territori

mateix, des d'on es genera una comprensió millor i una interacció més directa amb els ens locals.

Hem mencionat prèviament els primers planejaments territorials, tal com els entenem en l'actualitat, a principis de segle xx. Avui, dins del marc constitucional present, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 atorga a la Generalitat diferents nivells competencials en ordenació del territori: ordenació del paisatge, planejament, protecció d'espais naturals, protecció de corredors biològics, infraestructures, equipaments, equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic, ambiental. En ordenació del litoral: plans territorials, ús del litoral i les platges, gestió de l'ús del domini, règim econòmic i financer, execució i gestió d'obres i actuacions. En urbanisme: regulació del règim urbanístic, règim jurídic del sòl, instruments de planejament, gestió urbanística, política de sòl, política d'habitatge, regulació dels patrimonis públics de sòl, subsol i habitatge, protecció de la legalitat urbanística, llicències, inspecció, disciplina urbanística i reversió de les expropiacions urbanístiques.

A més d'aquestes atribucions més directament connectades al territori físic, la Generalitat té competència exclusiva en matèria de turisme i de transports dins del territori català, i també competències en l'àmbit de les infraestructures. Amb aquest recull no exhaustiu únicament es pretén posar en relleu l'existència d'un ampli ventall competencial que hauria de permetre una regulació amb possibilitats d'abraçar un espectre tan ample com el necessari per a les finalitats que estem apuntant.

Si considerem la necessitat d'integrar en un únic cos legislatiu diferents aproximacions al territori, entès no només com a concepte sinó com a suport físic en el qual es desenvolupa l'activitat humana, també es farà evident que aquestes activitats s'han d'analitzar i ordenar necessàriament de manera coordinada des dels diferents punts de vista de les disciplines del coneixement que les estudien i les sistematitzen. I no només des del punt de vista de la mera construcció, sinó tenint en compte la resta de factors que integren i que modifiquen el territori i les seves afectacions sobre la geografia física i humana, sobre el medi ambient, sobre el transport, el turisme o l'economia. Només d'aquesta manera la norma podrà recollir els principis que caldrà observar en les actuacions humanes sobre el territori, i el text normatiu mateix podrà preveure els filtres —informes, autoritzacions— genèrics que s'hi hagin d'aplicar i remetre a la reglamentació sectorial que detalli les afectacions, les prevencions o els procediments que caldrà observar i desenvolupar.

D'altra banda, un altre aspecte que cal cuidar en propers models d'ordenació i planejament és el de la coherència entre el plantejament teòric del pensament del territori i l'aplicació pràctica de la planificació i l'execució del planejament territorial concret. D'aquestes diferències entre la teoria i la pràctica se'n desprèn en molts casos una desconexió o una certa manca de coneixement de les particularitats locals per part del legislador o del planificador general del territori.<sup>25</sup> És indefugible que aquestes mancances han de ser ateses, i encara més en un territori com el català, la mida del qual ho fa perfectament assolible. Un codi de territori ha de ser la base sobre la qual es construeixi també l'harmonia entre la visió de conjunt i la local.

En darrer terme, pel que fa a aquest apartat, i des d'un punt de vista més proper a la tècnica legislativa, cal tenir en compte la complexitat normativa que suposa abordar un subjecte tan aglutinador de matèries com és el territori, encara més quan es pretén fer-ho, com és el cas, de forma integral i donant cobertura a les múltiples afectacions sectorials que impliquen les actuacions territorials. En aquest sentit, sembla difícil pretendre que un sol text reculli la totalitat de la normativa necessària per a l'ordenament de tots i cadascun dels àmbits implicats en la planificació i la gestió del territori. Així doncs, estructurar de forma adequada la profunditat de la norma de rang legal i dels desenvolupaments reglamentaris sectorials ulteriors, en els quals es detallin amb més concreció les regulacions pertinents per a cada àmbit singularment.

En aquest mateix sentit, l'aprovació durant les darreres dècades d'un volum de normativa elevat entorn del territori i de la seva planificació i gestió fa encara més evident la necessitat de disposar d'un corpus de rang legal ben estructurat i inclusiu dels sectors que es mantingui en el temps, i el desenvolupament reglamentari del qual disposi de l'agilitat necessària per incorporar els canvis que es vagin produint en els diferents àmbits d'actuació.

### **1.2.2. Alguns exemples en el dret comparat. En particular: el Code de l'Urbanisme francès**

La complexitat del territori per si mateix, augmentada exponencialment per les activitats humanes que s'hi desenvolupen i les diverses formes

---

25. Cabañas et al., "Planejament territorial", 166-172.

d'afectació sobre el territori mateix i sobre la seva biodiversitat, presenta una bona part d'aspectes comuns sigui quin sigui el país que disposi de la sobirania legal i competencial sobre el terreny i l'espai físic concrets. Aquestes semblances ens han de permetre obrir el focus i buscar exemples en el dret comparat relatiu a les fórmules que els legisladors d'altres països apliquen per solucionar els problemes que deriven de les complexitats i les interaccions esmentades.

Tot i les semblances de fons —amb tota probabilitat les més òbvies—, és innegable que territoris diferents presenten característiques diferents, i que aquestes diferències poden ser molt marcades en funció de les particularitats físiques del terreny, però també per la diversitat de les accions que les col·lectivitats que els habiten hi desenvolupen, i per la seva pròpia idiosincràsia. D'altra banda, avui és més evident que mai el fet que l'acció humana sobre el medi ambient en general produeix un efecte de retorn sobre les col·lectivitats, en un primer estadi de manera local i amb més o menys rapidesa amb repercussions globals a escala planetària.

Semblances i diferències que donen peu a una gran diversitat de vies d'entrada a l'estudi del territori, en funció del focus que s'empri i de l'àmbit que s'estimi primordial a partir del qual considerar les interaccions. Així, trobem múltiples acostaments al subjecte de l'urbanisme, que és, probablement, un dels conceptes que més atenció desperta avui dins de les ciències socials a l'hora d'atraure sinergies i constituir xarxes entre investigadors, grups d'interès i legisladors.<sup>26</sup> Avui dia ja s'empren amb regularitat conceptes d'una relativament nova creació, com ara els de *landscape urbanism*, *smart cities*, *urban design*, *transportation planning* o el de *ciutats sostenibles*. Cada curs acadèmic creix l'oferta d'estudis sobre els diferents àmbits d'afectació territorial i ambiental,<sup>27</sup> i es creen grups de

---

26. Per exemple, al cercador de revistes científiques de la Generalitat de Catalunya, Carhus Plus, apareixen més de trenta revistes dedicades a l'estudi de l'urbanisme des de diferents disciplines científiques (arquitectura, informàtica, medi ambient, geografia, educació, demografia, economia, història, dret, edificació, antropologia, disseny, entre d'altres).

[https://boga.agaur.gencat.cat/agaur\\_boga/AppJava/FlowControl?cmd=CercaRevistesRevCmd&view=VCercaRevistesRev&procedencia=CercaRevistes&Submit=Cercar&rev\\_titol=urban&rev\\_issn=&rev\\_ambit=&rev\\_valoracio=T](https://boga.agaur.gencat.cat/agaur_boga/AppJava/FlowControl?cmd=CercaRevistesRevCmd&view=VCercaRevistesRev&procedencia=CercaRevistes&Submit=Cercar&rev_titol=urban&rev_issn=&rev_ambit=&rev_valoracio=T) [darrera consulta: 10 de setembre de 2016].

27. Només a tall d'exemple, l'Association of European Schools of Planning, <http://www.aesop-planning.eu/>, recull una llista de més de setanta plans d'estudis i màster oferts únicament per les institucions que són membres de l'associació: [http://www.aesop-planning.eu/en\\_GB/educations](http://www.aesop-planning.eu/en_GB/educations) [darrera consulta: 6 de setembre de 2010].

recerca i xarxes internacionals dedicades a l'estudi i a la posada en comú de problemes i solucions adoptades en les legislacions de diferents països.<sup>28</sup>

Un exemple proper de com es poden portar a la pràctica les idees d'integració i de pensament conjunt del territori el trobem a França. Els motius són diversos, però, sobretot, per la proximitat física, té un paral·lelisme important amb les característiques del terreny, el paisatge i el clima de Catalunya; d'altra banda, es tracta d'un país que fa dècades que va adoptar la regulació de l'ordenació del territori per via de la codificació, i això el converteix en subjecte apropiat per al nostre objecte d'estudi.

Des de l'edat mitjana a l'Estat francès hi ha reglamentacions sobre la construcció d'habitatges, al principi molt minucioses i d'elaboració i aplicació exclusivament local.<sup>29</sup> Després de lliurar les primeres batalles en l'àmbit local (alineament, alçada de les construccions, etc.), la idea de l'ordenació del territori pensat com una totalitat a escala de país ve de principis del segle xx i s'introdueix en la legislació francesa el 1919. En l'elaboració de la normativa s'opta pel terme *aménagement*<sup>30</sup> i, posteriorment, l'expressió *aménagement du territoire*, en detriment d'un altre neologisme en aquell moment, un vocable més familiar per a nosaltres, l'*urbanisme* d'Ildefons Cerdà.<sup>31</sup> Un cop acabada la Segona Guerra Mundial, s'inicia un període d'expansió de la construcció amb el Décret n<sup>o</sup> 58-1464, del 31 de desembre de 1958, "rélatif aux zones à urbaniser par priorité", l'objectiu general del qual era acabar amb la crisi que l'habitatge patia des de feia dècades amb la creació de grans zones urbanitzables, que van permetre la creació de barris sencers en ciutats de pràcticament tot el territori francès.<sup>32</sup>

La norma aprovada el 1967, la Loi d'Orientation Foncière, estableix els principals documents d'aquella època per a la planificació local: plans d'ocupació del sòl, esquema de desenvolupament i planificació urbans.

---

28. Per exemple, International Academic Association on Planning, Law and Property Rights (PLPR): <http://www.plpr-association.org/>; Global Forum for City and Regional Research – Regional Studies Association: <http://www.regionalstudies.org/>.

29. Auby, *Droit de l'urbanisme*.

30. El mot francès *aménagement* es tradueix de forma aproximada al català com a "planificació". Tot i això, es tracta d'una paraula que incorpora tota una sèrie de matisos que li donen una amplitud molt adequada per aplicar-la a l'ordenació territorial. Així, es parla també de l'*aménagement forestier*, de l'*aménagement maritime* o de l'*aménagement urbain*, entre d'altres. Es refereix també a l'activitat de recerca que estudia les transformacions esdevingudes o necessàries per permetre una optimització dels recursos, dels espais i dels territoris: <http://www.larousse.fr/encyclopedie/rechercher?q=am%C3%A9nagement&t>.

31. Merlin, *L'Aménagement du territoire*, 7-8.

32. Auby, *Droit de l'urbanisme*, 6-9.

Aquests instruments primigenis han estat modificats i substituïts en diverses ocasions per d'altres, com els esquemes directors o l'esquema d'ordenació de l'urbanisme.

En el període més contemporani, la legislació de l'urbanisme a França ha passat per diferents fases. Fins a l'any 2003, aproximadament, es dona un període de potenciació de la planificació territorial en relació amb el dret administratiu, i de l'aplicació de les seves bases. Entre 2003 i 2011 es redissenyen diverses institucions de la planificació que va establir la legislació anterior, mitjançant la Loi n° 2000-1028, del 13 de desembre de 2000, “relative à la solidarité et au renouvellement urbain” i la Loi n° 2003-710, de l'1 d'agost de 2003, “d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine”. A partir de 2011, i sobretot a partir de l'aprovació de la Llei de medi ambient, anomenada *Granelle II*,<sup>33</sup> es concreten actuacions en matèria de protecció del medi ambient que impliquen, entre d'altres, notables modificacions en la diversa legislació que afecta el territori.<sup>34</sup>

La translació de la necessitat d'una visió interdisciplinària es plasma en l'ordenament jurídic francès a través d'una norma central d'aplicació a escala estatal, el Code de l'Urbanisme<sup>35</sup> (en endavant, CUF), creat el 1954, i que en l'àmbit local s'aplica tant als *communes* (l'equivalent aproximat als nostres municipis) com als établissements *publics de coopération intercommunale* (entitats supramunicipals on es gestionen interessos i infraestructures de forma comuna entre municipis propers, amb un cert paral·lelisme amb les comarques a Catalunya).

El que converteix el CUF en un exemple d'interès per a un estudi que voldrà aprofundir en la conveniència de la multidisciplinarietat en l'ordenació del territori no és merament el seu contingut normatiu *stricto sensu*, ja que el que fa en aquest sentit és agrupar en un sol text les disposicions legislatives i reglamentàries relatives específicament al dret de l'urbanisme. El que el dota d'un valor afegit en el sentit esmentat és el fet que conté una sèrie de principis generals (“Titre préliminaire: Principes généraux, Livre 1er, Partie législative”) d'observança obligada que van en la direcció que anem apuntant en aquestes pàgines, de compaginar la planificació i el planejament urbanístic amb els principis bàsics de necessària aplicació

33. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (versió consolidada de 14 de setembre de 2016): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>.

34. Jacquot i Priet, *Droit de l'urbanisme*, 66-68.

35. Code de l'Urbanisme (versió consolidada de 15 d'agost de 2016): <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT00006074075>.



des del punt de vista dels principals àmbits sobre els quals l'ordenació territorial té incidència, i viceversa, tant si aquesta incidència és activa com si és passiva.

El CUF s'estructura en una primera part legislativa, composta per sis llibres: el llibre primer, de reglamentació de l'urbanisme; el llibre segon, referent als drets de compra i les reserves de terreny; el tercer tracta de l'ordenament del territori; el llibre quart especifica el règim aplicable a les construccions, instal·lacions i demolicions; el cinquè llibre regula la implementació de serveis, institucions i empreses; i el sisè allò relatiu als contenciosos en l'àmbit urbanístic. La segona part del CUF es defineix com a part reglamentària i integra decrets del Consell d'Estat, organitzats en sis llibres i que reglamenten, respectivament, els àmbits dels sis llibres de la primera part legislativa. Una segona part reglamentària incorpora les normes d'aquest rang dictades per instàncies de l'Administració, i segueix igualment l'ordre dels sis llibres de les parts anteriors.

El contingut que, anant al fons, incorpora una visió englobadora de l'urbanisme i del territori es troba a l'inici del Codi, dins la part legislativa i en el títol preliminar del llibre primer. El primer capítol, amb el títol de "Principes generals", explicita quines han de ser les línies d'actuació en el tractament del que és, en tots els casos i en qualsevol que sigui el país, tant patrimoni com responsabilitat comuna dels seus habitants, el territori sobre el qual s'assenten i desenvolupen les activitats.

Així, el primer capítol de la part legislativa de la norma<sup>36</sup> dibuixa els objectius que han de guiar l'acció i la planificació en matèria d'urbanisme, sempre dins el respecte al marc general del desenvolupament sostenible.

El primer dels objectius fixa la necessitat de mantenir l'equilibri des de diferents punts de vista:

- entre les poblacions residents en zones urbanes i en zones rurals;
- la renovació urbana, el desenvolupament rural controlat, la reestructuració dels espais urbanitzats, la revitalització dels centres urbans i rurals;
- la utilització racional dels espais naturals, la preservació dels espais destinats a activitats agràries i forestals, i la protecció dels llocs d'interès, del medi i dels paisatges naturals;
- la salvaguarda dels conjunts urbans i la protecció, la conservació i la restauració del patrimoni cultural;
- les necessitats en matèria de mobilitat.

---

36. CUF, article L101-2.

El segon objectiu és el de la qualitat urbana, tant des del punt de vista arquitectònic com des del paisatgístic. Es remarca especialment la necessitat d'observar aquest objectiu en les entrades de les ciutats.

En tercer lloc, la diversitat de les funcions i els usos urbans i rurals, així com l'accés divers i social pel que fa a l'habitatge. Aquest objectiu inclou la necessitat de possibilitar la construcció i la rehabilitació segons les necessitats presents i futures de qualsevol modalitat d'habitatge, així com de les activitats econòmiques, turístiques, esportives, culturals i d'interès general que es pretengui desenvolupar. Igualment, pel que fa als equipaments públics i comercials, tenint en compte de forma especial els objectius de repartiment geogràfic equilibrat entre l'oferta de treball, l'habitatge, el comerç i els serveis, la millora de les prestacions energètiques, el desenvolupament de les comunicacions electròniques, la reducció de les obligacions de desplaçament motoritzat i el desenvolupament del transport alternatiu en detriment de l'ús individual de l'automòbil.

El quart dels objectius que planteja el CUF fa referència de forma genèrica a la necessitat de tenir cura en tot moment de la seguretat i de la salut públiques.

El cinquè, per la seva banda, introdueix la conveniència de prevenir els riscos naturals que siguin previsibles, específicament els que deriven de les activitats de mineria, els riscos tecnològics i els que siguin contaminants o causin molèsties de qualsevol naturalesa.

Seguidament s'explicita com a objectiu la protecció del medi natural i dels paisatges, la preservació de la qualitat de l'aire i de l'aigua, així com del sòl i del subsòl. El sisè objectiu també manifesta la voluntat de protegir els recursos naturals, la biodiversitat, els ecosistemes i els espais verds, de la mateixa forma que promou la creació, la preservació i la conservació dels corredors ecològics.

Finalment, el darrer objectiu general del CUF aborda la lluita contra el canvi climàtic i l'adaptació a aquest canvi. Esmenta específicament la necessitat de reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle i l'economia basada en els recursos fòssils; i en sentit contrari, la voluntat d'impulsar formes d'eficiència energètica i la producció d'energia a partir de fonts renovables.

Aquests principis tenen l'origen en els àmbits respectius, i la legislació sectorial corresponent els desenvolupa. Així ho fan, per exemple, el

Codi de medi ambient,<sup>37</sup> el desenvolupament reglamentari del pla local d'urbanisme,<sup>38</sup> la Llei d'ordenació del territori,<sup>39</sup> la Llei específica de París i el seu entorn<sup>40</sup> o els codis de la construcció i l'habitatge i de les col·lectivitats territorials.<sup>41</sup>

Tot seguit, el Codi defineix els anomenats “projectes d'interès general”, una consideració qualificada per a les obres o projectes d'ordenació o d'equipament, que han de complir uns requisits tècnics determinats i les característiques dels quals s'han de trobar entre una sèrie de supòsits que el Codi preveu: que es tracti d'un servei d'utilitat pública, destinat a l'acolliment de persones desfavorides, a la protecció del patrimoni natural o cultural, la prevenció de riscos, la posada en valor de recursos naturals, l'ordenació agrícola i rural o a la preservació de la continuïtat ecològica.

El mateix capítol preveu el contingut de les directives territorials d'ordenació, que han de ser elaborades per l'Estat conjuntament amb la regió, el departament i les diferents tipologies locals de *communes*. Aquestes directives d'ampli abast poden determinar els objectius i les orientacions de l'Estat francès en matèries com l'urbanisme, l'habitatge, els transports, les comunicacions electròniques, el desenvolupament econòmic i cultural, els espais públics, el comerç, la preservació d'espais naturals i paisatgístics, el medi ambient, l'eficiència energètica i les emissions contaminants. Per la seva naturalesa d'actuacions a gran escala dins del territori francès, aquestes directives són aprovades finalment pel Consell d'Estat i constitueixen

37. Code de l'environnement: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20160909](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v_3?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20160909).

38. Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/12/28/ETLL1516944D/jo/texte>.

39. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000531809&dateTexte=20160909>.

40. Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022308227&dateTexte=20160909>.

41. Code de la construction et de l'habitation: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20160909](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v_3?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20160909). Code général des collectivités territoriales: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160909](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D4D390151CD3C7BC36C55697A774577D.tpdila21v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160909).

el primer exemple en què hauran de ser observats els principis generals i objectius que expliciten els paràgrafs previs.

En els capítols següents, el CUF legisla sobre la participació pública en l'elaboració de projectes d'ordenació i d'altre tipus, per a la qual remet a les condicions de participació que determina el Codi del medi ambient. També dedica un capítol a la necessitat d'avaluació ambiental, en el qual s'explicita quines tipologies de plans i programes han de sotmetre's a aquesta avaluació, que van des de les directives territorials mencionades fins a algunes tipologies de plans locals d'urbanisme i altres tipus d'actuacions de menor abast territorial. El mateix capítol inclou disposicions relatives al contingut de l'avaluació ambiental i al seu procediment d'elaboració, sota les condicions que preveu la Directiva 2001/42/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001.

Finalment, respecte al CUF, cal mencionar que, com que es tracta d'un compendi de legislació i normes reglamentàries, el text és objecte d'actualitzacions i modificacions sovintejades. Naturalment, i aquesta és la línia seguida en el Codi, la part legislativa té més voluntat de permanència, i els articles aquí estudiats, que exposen els principis bàsics d'aplicació sobre el territori i la interconnexió que signifiquen entre els diferents àmbits de coneixement que hi són representats, constitueixen la base sobre la qual es fonamenten tant el concepte com les actuacions en matèria d'ordenació del territori a França.

La inclusió i l'observança de principis multidisciplinaris s'ha de constituir, sobre la base d'aquesta configuració legal, com a pilar a partir del qual emprendre qualsevol tipus d'actuació en matèria d'ordenació territorial. Ara bé, tot i resultar una aproximació que dota d'una innegable riquesa de perspectives a l'hora de planejar actuacions, el fet de parar atenció a més sectors no soluciona per si mateix la totalitat dels problemes que genera l'actuació humana sobre el territori. Així, amb referència al desenvolupament de les polítiques d'ordenació territorial, Merlin<sup>42</sup> critica que "el problema han estat els èxits temporals, la manca de continuïtat en les accions i en els projectes de política territorial". Constata la necessitat de dotar-se d'una estratègia a llarg termini, una política d'ordenació del territori. Aquesta política/estratègia ha d'incloure, segons el mateix Merlin, altres principis més enllà dels purament tècnics o sectorials:

---

42. Merlin, *L'Aménagement du territoire*, 169-172.

– En primer lloc, la recerca de més igualtat o equitat territorial, que havia estat present en els inicis de les actuacions d'ordenació del territori, i que ha esdevingut marginal o, si més no, subordinada davant la consideració del desenvolupament econòmic.

– També destaca la necessitat de retornar el pes que havia tingut la planificació, ja des de les actuacions de reconstrucció del país després de la darrera Gran Guerra. Segons ell, el liberalisme global ha eclipsat excessivament la necessitat de planificació, tant econòmica com dels espais.

– Una altra dicotomia que presenta és la d'eficàcia enfront d'equitat. L'eficàcia econòmica ha trepitjat també el terreny a l'equitat que es buscava a França en l'inici de l'activitat planificadora. Aquesta recerca del benefici econòmic s'hauria vist agreujada amb la crisi econòmica dels darrers anys.

– Considera encara necessari refermar-se en la defensa del desenvolupament sostenible, especialment en les zones més fràgils dels espais naturals, litoral i muntanyes, que matisi el fort desenvolupament turístic i econòmic d'aquestes zones.

– Finalment, Merlin fa constar la necessitat de compatibilitzar la descentralització d'algunes competències vers les entitats locals que va tenir lloc a partir dels anys vuitanta del segle passat amb l'exigència de dotar-se d'una política d'organització del territori a escala global de país.

Segons el mateix autor, serien necessàries polítiques amb voluntat d'intervenció per orientar les decisions econòmiques, d'espai i socials, no només com a acompanyament de les evolucions que es produeixen espontàniament i amb voluntat de rebutjar la primacia de l'economia exclusivament derivada de la mundialització promoguda per l'especulació financera. També seria necessari promoure políticament la igualtat en la distribució social de l'espai, així com la voluntat de preservació de la natura, tant per assolir els objectius del desenvolupament sostenible com per oferir una qualitat de vida millorada, atractiva per als inversors i afavoridora del desenvolupament econòmic.

Un darrer aspecte criticable de l'aplicació de la codificació de l'ordenació territorial a França ha estat la manca de concreció dels principis que exposa la part legislativa, especialment pel que fa a la protecció del medi ambient. Aquesta debilitat s'ha fet evident en les darreres dècades, i ha estat palliada en els darrers anys, mitjançant una reforma constitucional i amb l'aprovació, després d'anys de debat polític, de la Llei de medi ambient esmentada, coneguda com a *Granelle II*. En tot cas, en el supòsit d'una codificació semblant a Catalunya, s'hauria de prendre bona nota d'aquest

fet per no reproduir mancances semblants, en relació amb el medi ambient o amb altres àmbits que cal protegir.

### 1.3. Conclusions

**Primera.** Es confirma la necessitat d'una visió de conjunt respecte al territori i la seva ordenació, no compartimentada en sectors, però que tingui en compte cadascun dels àmbits que hi interaccionen i les relacions creuades entre ells. Aquesta reivindicació és defensada per autors reconeguts de gairebé totes les disciplines científiques implicades, com l'urbanisme, l'arquitectura, la geografia o el turisme, per esmentar-ne algunes.

**Segona.** L'estructura del Code de l'Urbanisme francès, que incorpora una part legislativa i una altra de reglamentària, facilita la incorporació de principis i la seva concreció posterior en la mateixa norma. Adoptar una forma semblant en un codi català podria ser una opció a considerar atesa la racionalització que podria suposar.

**Tercera.** Els principis generals d'observança obligada que incorpora el Codi francès són un punt de partida a tenir en compte amb vista a un plantejament semblant al nostre país. Incorporen intangibles que cal no negligir en cap cas, com la necessitat de mantenir l'equilibri entre els diferents àmbits que es regulen, o l'obligació de tenir cura d'aspectes com la protecció del patrimoni natural i cultural, del medi ambient, la despesa energètica o la seguretat i la salut pública, entre altres.

**Quarta.** El fet que el CUF no inclogués disposicions prou concretes amb referència a la protecció del medi ambient va motivar l'aprovació a França de la Llei *Granelle II*, que ha introduït aquestes mancances *a posteriori* via modificació del Code de l'Urbanisme, entre d'altres. En total, des que els debats es van iniciar el 2007 i després de l'aprovació de la llei predecessora, la *Granelle I*, el 2009, fins a l'aprovació de la Llei el 2011 transcorren un total de quatre anys. Una de les lliçons que es poden extreure de l'experiència francesa consisteix a no perdre de vista que la focalització en la introducció de principis generals no ha de fer desatendre la concreció de mesures d'aplicació d'aquests principis.

**Cinquena.** En l'àmbit general de l'ordenació territorial, és necessària una coordinació millor amb l'àmbit local en totes les etapes, tant a escala institucional com ciutadana. Cal donar veu, escoltar i tenir en compte les propostes provinents del territori, així com aconseguir un encaix més bo de les seves necessitats amb els objectius generals. S'hi ha observat una

altra gran mancança en els processos de participació, que no han estat veritables debats públics oberts a la ciutadania, i en què no s'ha aconseguit informar prou els actors locals perquè s'incorporessin al debat.

## 1.4. Les competències en matèria de territori

### 1.4.1. Les competències en matèria de territori en el nostre ordenament jurídic

Tradicionalment, l'urbanisme s'havia configurat com una competència municipal, mentre que a l'Estat se li atribuïen les potestats de tutela municipal (l'aprovació definitiva dels plans i potestats de subrogació en relació amb la disciplina urbanística). Aquest esquema es completava amb les polítiques sectorials que s'exercien en diversos àmbits (usos públics, informació i turisme, patrimoni històric) i les competències atribuïdes a ens locals supramunicipals.<sup>43</sup> Aquest panorama, no obstant això, es veié modificat amb el reconeixement de competències en matèria urbanística a les comunitats autònomes.

En particular, la Generalitat de Catalunya va començar a exercir competències en matèria d'urbanisme a partir de l'entrada en vigor del Reial decret 1385/1978, de 23 de juny, de traspàs de les competències de l'Administració de l'Estat, en el marc d'una legislació urbanística preconstitucional constituïda pel Text refós de la Llei estatal del sòl de 1976 i pels seus reglaments de desenvolupament.

Una cop aprovada de la Constitució, l'article 148.1.3 va establir de forma expressa que les comunitats autònomes poden assumir competències quant a l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge. No obstant això, el caràcter transversal de l'ordenació del territori i l'urbanisme ha provocat que es consideri que aquesta matèria afecta també altres títols competencials que la Constitució atribueix a l'Estat. En particular, es considera que, en l'ordenació del territori i l'urbanisme, es poden veure afectades competències estatals com són: la igualtat en l'exercici dels drets i els deures

---

43. Així, a Catalunya, destaquen les competències assumides, històricament, per la corporació metropolitana de Barcelona, que desenvolupava una tasca de planificació conjunta dels diversos municipis del denominat "cinturó vermell" de Barcelona. En aquest sentit, vegeu Trayter, *Derecho Urbanístico de Cataluña*.

constitucionals (art. 149.1.1 CE);<sup>44</sup> les bases de la planificació de l'activitat econòmica general (art. 149.1.13 CE); les bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE); o les bases per a la protecció mediambiental (art. 149.23 CE).

Com a conseqüència, ha estat necessari que el Tribunal Constitucional determinés l'abast dels títols competencials atribuïts a les comunitats autònomes i a l'Estat, respectivament. Així, resulten paradigmàtiques en aquest àmbit les sentències 61/1997, de 20 de març; i 164/2001, d'11 de juliol. En la primera d'aquestes sentències, el Ple del Tribunal estima en part els recursos d'inconstitucionalitat interposats per diverses comunitats autònomes contra el Text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, i declara inconstitucionals i nuls una gran part dels seus preceptes qualificats de bàsics, i estableix que l'Estat no pot dictar normes supletòries en matèria d'urbanisme perquè no té títol competencial específic que el legítimi. Per la seva banda, la STC 164/2001 aplica la doctrina anterior per estimar parcialment els recursos d'inconstitucionalitat presentats per diversos grups parlamentaris i per dues comunitats autònomes contra la Llei 6/1998, de 13 abril, sobre règim del sòl i valoracions, que era la norma que havia succeït a la Llei de 1992 per adaptar la legislació estatal a la STC 61/1997. El Tribunal torna a declarar inconstitucionals i nuls un seguit de preceptes de contingut urbanístic, per excedir la fixació de condicions bàsiques, i, d'altra banda, realitza una sentència interpretativa de diversos dels seus articles, destinada a salvar-ne la constitucionalitat, però, al mateix temps, a salvaguardar les competències urbanístiques de les comunitats autònomes davant l'actuació legislativa de l'Estat.<sup>45</sup> Més recentment, la STC 141/2014, d'11 de setembre, que resol els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra diversos preceptes de la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, i del Text refós de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, recorda la doc-

---

44. Essencialment, els drets que es poden veure afectats en matèria urbanística són el dret de propietat (art. 33 CE) i el dret a l'habitatge digne (art. 47 CE). Així, l'article 33 CE reconeix al dret a la propietat privada en el marc de la funció social que compleix. Aquest precepte, a més d'impedir l'acumulació de la propietat o la seva confiscació, també assegura el retorn a la comunitat dels augments de valor que ella mateixa genera com a conseqüència del procés urbanitzador. D'altra banda, l'article 47 CE imposa la necessitat que es faci efectiu el dret a un habitatge digne i adequat, un habitatge com a hàbitat, com a residència habitual, que ha motivat l'aprovació de les diverses lleis referides al dret a l'habitatge (com ara, a Catalunya, la Llei 24/1991, de 24 de desembre, de l'habitatge, substituïda per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge).

45. Santolaya, "La distribución de competencias", 111; Parejo, *El urbanismo, hoy*.



trina constitucional generada des de l'entrada en vigor de la Constitució en relació amb els diversos títols competencials que afecten l'ordenació del territori i l'urbanisme.<sup>46</sup>

En virtut d'aquesta doctrina constitucional, i pel que fa a les competències que corresponen a l'Estat i aquelles atribuïdes a les comunitats autònomes, les regles que s'han fixat són les següents:

– L'Estat únicament pot regular els aspectes que afecten les condicions bàsiques que garanteixen l'exercici dels drets i els deures i, en concret, del dret de propietat, és a dir, l'estatut jurídic del dret de propietat del sòl (art. 149.1.1 CE). Així mateix, li correspon la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) i algunes altres qüestions com les que deriven de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13). Addicionalment, a l'Estat li correspon la competència en matèria d'aigües, costes (parcialment), ports i marina mercant. Finalment, cal recordar la doctrina referida a l'interès general o a actuacions que afecten més d'una comunitat autònoma, la qual serveix, segons la jurisprudència constitucional, per atribuir a l'Estat la competència en determinades matèries (així, per exemple, obres públiques d'interès general o que afecten més d'una comunitat autònoma), quan en un mateix espai físic s'hagi de realitzar una actuació sobre la qual conflueixen competències de diverses administracions públiques.

– En sentit contrari, queda vedat al legislador estatal la imposició a les comunitats autònomes d'un model urbanístic concret o la imposició de tècniques urbanístiques (incloent-hi les facultats urbanístiques dels propietaris); qüestions que han de ser regulades per la comunitat autònoma a través de les seves normes (STC 164/2001, d'11 de juny, FJ 32).

---

46. Aquesta sentència situa el debat en els títols competencials que donen cobertura a les previsions impugnades. Així doncs, mentre que l'Estat considera que es tracta de preceptes que s'emmarquen en les competències estatals referides a les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets i els deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), les bases de la planificació de l'activitat econòmica general (art. 149.1.13 CE), les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE) i les bases per a la protecció mediambiental (art. 149.23 CE); els recurrents consideren que els títols competencials afectats són l'ordenació del territori i l'urbanisme (art. 148.1.3 CE), l'habitatge, el desenvolupament de la legislació bàsica mediambiental, el foment per al desenvolupament econòmic i l'autoorganització. Finalment, només es declara la inconstitucionalitat d'un incís de l'article 22.1.a), paràgraf tercer, de la Llei 8/2007, i de l'article 23.1.a) del Reial decret legislatiu 2/2008.

Tenint en compte aquestes premisses, l'article 149 EAC 2006 reconeix la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme. De conformitat amb l'apartat quart d'aquest precepte,<sup>47</sup> aquesta competència exclusiva inclou, en tot cas:

- a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos.
- b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat.
- c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació.
- d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge, i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsol.
- e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.

Finalment, cal que ens referim també a les competències que corresponen als ens locals, les quals limiten les competències autonòmiques en matèria d'urbanisme.

El punt de partida en aquest àmbit és que la Constitució no precisa quines són les competències dels ens locals (STC 32/1981, de 28 de juliol). No obstant això, es tracta d'una qüestió que, en part, ve fixada per l'autonomia municipal (art. 137 CE), que reconeix als ens locals la gestió dels seus respectius interessos, la qual cosa exigeix que cada ens tingui les competències pròpies i exclusives que siguin necessàries per satisfer els seus interessos. En aquest context, les comunitats autònomes són les que han d'especificar les atribucions dels ens locals, tenint en compte els interessos locals i supralocals implicats, però assegurant, en tot cas, el dret de la comunitat local a participar-hi. Així, en l'àmbit urbanístic, les comunitats autònomes han de tenir present que es tracta d'un àmbit d'in-

---

47. Cal indicar que l'apartat quart no va ser objecte de pronunciament exprés en la Sentència núm. 31/2010, de 28 de juny de 2010, relativa a l'EAC 2006, ja que l'article 149 únicament va ser impugnat en relació amb els apartats segon i tercer, això és, en les competències referides a l'ordenació del litoral.

terès municipal preferent (STC 40/1998, de 19 de febrer; 159/2001, de 5 de juliol, 204/2002, de 31 d'octubre; 104/2013, de 25 d'abril; i 154/2015, de 9 de juliol). En aquesta línia, la regla general és que són els ens locals els que han d'exercir l'acció urbanística encara que l'Administració autonòmica coopera en l'exercici de les seves competències i, en supòsit d'inactivitat o d'incompliment, se subroga en la competència corresponent.

Les regles enunciades són les que assenten les bases de l'ordenament jurídic urbanístic en l'actualitat, el qual segueix l'estructura següent:

A) En l'àmbit estatal, les competències atribuïdes per la Constitució han estat objecte de desenvolupament en el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU).

Fins fa poc, teníem, d'una banda, un text refós de la Llei de sòl (Reial decret legislatiu 2/2008), i, d'altra banda, la Llei 8/2013, de 26 de juny, referida a la rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (la "Llei de les tres erres"). A més d'unir aquestes lleis, la principal finalitat que persegueix el Reial decret legislatiu 7/2015 és fer un pas més en l'estratègia espanyola de rehabilitació, que vol suposar un pas més en el canvi de model en la política d'habitatge per crear un equilibri entre la nova construcció i la rehabilitació, impulsar l'eficiència energètica en el parc edificat espanyol, així com eliminar traves i flexibilitzar el sistema.

Així, la Llei regula les condicions bàsiques de la igualtat en els drets i deures constitucionals dels ciutadans (títol I), i això inclou, entre altres qüestions, previsions referides a la iniciativa i la participació ciutadanes en l'activitat urbanística o l'estatut jurídic de la propietat del sòl; les bases del règim jurídic del sòl, regles procedimentals comunes i normes civils (títol II); l'informe d'avaluació dels edificis (títol III); la cooperació i la col·laboració interadministratives (títol IV); el règim de valoracions del sòl (títol V); l'expropiació forçosa i la responsabilitat patrimonial (títol VI); la funció social de la propietat i gestió del sòl (títol VII); el règim jurídic (títol VIII), en el que s'inclouen previsions referides a peticions, actes i acords, a accions i recursos i al Registre de la Propietat.

B) A Catalunya, el desenvolupament de les competències reconegudes constitucionalment i estatutàriament s'ha produït, essencialment, a través del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), en vigor des del 6 d'agost del mateix any.

A través dels seus dos-cents vint-i-set articles, divuit disposicions addicionals, divuit disposicions transitòries i vuit disposicions finals, la Llei conté la regulació de l'urbanisme en el territori de Catalunya.

Partint del fet que l'urbanisme es considera la funció pública que inclou l'ordenació del territori, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació; i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions (art. 2.2), la Llei conté previsions referides al conjunt de l'activitat urbanística.<sup>48</sup>

Així, a través d'aquesta Llei es regulen: els principis generals de l'actuació urbanística; les administracions i els òrgans amb competències urbanístiques;<sup>49</sup> el règim urbanístic del sòl (incloent-hi la classificació del sòl; les reserves per a sistemes; els drets i deures de les persones propietàries); el planejament urbanístic (les figures de planejament i el procediment

---

48. De conformitat amb l'apartat 3 de l'article 1 TRLUC, l'activitat urbanística comprèn:

- a) L'assignació de competències.
- b) La definició de polítiques de sòl i d'habitatge i els instruments per posar-les en pràctica.
- c) El règim urbanístic del sòl.
- d) El planejament urbanístic.
- e) La gestió i l'execució urbanístiques.
- f) El foment i la intervenció de l'exercici de les facultats dominicals relatives a l'ús del sòl i de l'edificació.
- g) La protecció i la restauració, si escau, de la legalitat urbanística.
- h) La formació i la gestió del patrimoni públic de sòl amb finalitats urbanístiques.”

49. La Llei estableix que, per tal de fer efectives les competències urbanístiques que disposen la Constitució i l'Estatut, s'atribueix “als òrgans administratius que pertoca les facultats pertinents i necessàries per formular, tramitar, aprovar i executar els diferents instruments urbanístics de planejament i de gestió, per intervenir en el mercat immobiliari, per regular i promoure l'ús del sòl, de l'edificació i de l'habitatge i per aplicar les mesures disciplinàries i de restauració de la realitat física alterada i de l'ordenament jurídic vulnerat” (art. 2.1). L'apartat segon d'aquest mateix precepte disposa que: “Les competències urbanístiques de les administracions públiques inclouen, a més de les expressament atribuïdes per aquesta Llei, les facultats complementàries i congruents per poder exercir-les d'acord amb la Llei i per satisfer les finalitats que en justifiquen l'atribució expressa”.

Així doncs, l'execució de les competències urbanístiques es reparteix entre l'Administració de la Generalitat, els municipis i les comarques.

La Generalitat desenvolupa la seva activitat urbanística sota la direcció del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, sent òrgans que s'enquadren en aquest departament (art. 16 TRLUC): el conseller o consellera titular del Departament; b) la Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme de Catalunya; c) les comissions territorials d'urbanisme; d) la Subcomissió d'Urbanisme del municipi de Barcelona; i e) la Direcció General d'Urbanisme. D'altra banda, també s'han de tenir en compte les competències atribuïdes a entitats urbanístiques especials com l'Institut Català del Sòl.

de formulació i aprovació dels plans); i la protecció de la legalitat urbanística, entre altres qüestions.

C) Finalment, totes les normes legals (tant estatals com autonòmiques) remetent al pla, com a norma de caràcter reglamentari que actua com a eix central de l'ordenació urbanística. El pla estableix l'ordenació del territori, en defineix els usos i, a més, en concreta el contingut del dret de propietat. La raó d'aquesta remissió rau en la impossibilitat que una llei aprovada pel Parlament ordeni la totalitat del territori.

El pla dibuixa i anticipa el que al cap del temps serà la ciutat i l'espai territorial regulat, i ha de respectar els mínims de qualitat que la Llei imposa a tots els plans (el mínim de 20 metres quadrats d'espais lliures públics per cada 100 metres quadrats de sostre residencial, la densitat màxima de 100 habitatges per hectàrea en el sòl urbanitzable [art. 58 TRLUC]).

D'aquesta manera, la primera determinació dels plans, en concret, dels plans d'ordenació urbanística municipal (POUM) (art. 58 TRLUC), és la classificació del sòl en urbà, urbanitzable i no urbanitzable o rústic (art. 25 TRLUC), classificació que també té conseqüències importants per al contingut del dret de propietat, com veurem.

Un cop realitzada la classificació genèrica, li correspon al pla concretar les determinacions de cada classe de sòl, el que la Llei denomina "qualificació urbanística", i ha d'especificar els usos i les destinacions d'aquella porció concreta del territori (així, per exemple, al sòl classificat com a urbà, li correspon la qualificació urbanística de residencial, industrial, sistemes generals, etc.).

I d'això deriva la segona gran conseqüència: que aquest principi de remissió de la Llei al pla és el que permet configurar el dret de propietat. És el pla qui defineix l'estatut del propietari, és a dir, el conjunt de drets i deures que deriven de la seva ordenació.

El propietari d'un terreny sense pla, en el seu estat originari o natural, té una propietat amb un aprofitament que deriva de les seves qualitats materials (ús agrícola, forestal etc.).

Partint d'aquest contingut material, és el pla el que defineix els límits, l'extensió d'aquest dret. Així ho afirmen els articles 3 (els plans determinen "les facultats i deures del dret de propietat del sòl conforme al seu destí. Aquesta determinació no confereix dret a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establerts en les lleis") i 7 TRLSo8 ("El règim urbanístic de la propietat del sòl és estatutari i resulta de la seva vinculació a destins concrets"). L'apartat segon d'aquest article 7 acaba assenyalant que el dret a edificar no s'integra en el dret de propietat. Únicament s'ad-

quireix com a última fase del procés urbanitzador, amb el compliment de tots els deures que la legislació urbanística imposi al propietari (en aquest mateix sentit, art. 6 TRLUC).

Així, al contingut natural originari del dret de propietat, l'ordenació urbanística li afegeix un valor quan preveu el pas a la situació de sòl urbanitzable i en els supòsits en què està classificat com a urbà.

#### **1.4.2. Els títols competencials en matèria de territori en altres ordenaments jurídics amb una estructura descentralitzada. En particular: els casos d'Itàlia i del Regne Unit**

En analitzar la regulació referida a l'ordenació del territori i l'urbanisme en altres ordenaments jurídics, s'observen diferències substancials segons l'estructura territorial de cada Estat.

Així, per exemple, la Constitució francesa no fa referència a la distribució de competències entre les corporacions territorials de rang inferior a l'Estat; és una qüestió que depèn exclusivament de l'Assemblea Nacional (únic legislador de l'Estat francès). En aquest context, el paper que els queda als representants de les corporacions territorials inferiors és el de col·laborar en la preparació de lleis a través del Senat, com a segona cambra de l'Assemblea Nacional.

En matèria urbanística, el principal títol competencial és el de l'ordenació territorial i de l'ordenació urbanística, les quals estan íntimament lligades a la de medi ambient. Mentre que l'ordenació del territori i la del medi ambient són competència de l'Estat, les competències urbanístiques es van transferir als municipis l'any 1983.

Tenint en compte aquesta distribució competencial, el Codi d'urbanisme francès es refereix a les directives territorials d'ordenació, les quals se situen al cim de la piràmide dels plans urbanístics (art. L146-1). Es tracta d'una eina d'Estat, i la seva aprovació depèn de l'aprovació d'un decret per part del Consell d'Estat, després de donar audiència als consells regionals, als departaments i als ajuntaments afectats. En un segon nivell, hi ha l'Esquema de coherència territorial (art. L122-1-1 a L122-19); instrument que inclou el territori de diversos municipis i que resulta més respectuós amb el principi de descentralització, ja que la iniciativa no només és del conjunt de municipis implicats, sinó que també s'hi permet la participació d'altres organismes i dels ciutadans mateixos. Finalment, hi ha el Pla local d'urba-

nisme (art. L123-1 a L123-20), figura de planejament de caràcter municipal que és tramitada i aprovada pel consistori municipal.

Les previsions d'aquests instruments conviuen amb el Codi del medi ambient i també amb la regulació que existeix del litoral, atès que, partint del fet que l'Estat francès és el titular del domini públic marítim (art. L2111-4 Codi general de la propietat de les persones públiques),<sup>50</sup> les competències estatals d'ordenació del litoral les desplega la Llei 86-2, de 3 de gener de 1986, relativa a l'ordenació, la protecció i la valoració del litoral (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du litoral).

A diferència del que succeeix a França, en països que, com el nostre, disposen d'una estructura descentralitzada, s'ha reproduït la mateixa preocupació per dur a terme una atribució correcta de les competències que hi concorren en relació amb l'ordenació del territori i l'urbanisme. A Itàlia i el Regne Unit en els darrers anys s'han produït novetats substancials en aquest àmbit que afavoreixen una atribució més gran de competències a les regions i a les nacions, respectivament; per això ens volem referir de manera específica a aquests sistemes.

#### **1.4.2.1. Itàlia**

A Itàlia, la Llei 3/2001, de 18 d'octubre, i la seva llei d'acompanyament, la Llei 131/2003, de 5 de juny, van suposar una modificació o una reforma del títol V de la part segona de la Constitució.

La reforma suposa un nou repartiment de competències entre l'Estat i les regions, en el qual les regions no només amplien els àmbits materials d'actuació, sinó que també augmenten les funcions que poden exercir i incorporen a aquest model els ens locals. Així, d'un sistema basat en una única llista (la de l'art. 117), que enumerava els continguts sobre els quals les regions podien exercir la funció legislativa, es passa al sistema oposat.

En aquest nou model competencial, sorgit de la reforma del títol V, l'article 117 detalla les matèries que han de ser legíslades exclusivament per l'Estat i les que poden ser regulades, en règim de concurrència, per l'Estat i per les regions. D'altra banda, al contrari del que passava amb el model anterior, es disposa una clàusula residual en favor de les regions,

---

50. Burguburu i Jegouzo, "Les nouvelles procédures".

a les quals correspon la potestat legislativa en totes aquelles matèries no reservades a la legislació de l'Estat.

En el marc d'aquesta nova distribució, figuren com a competències concurrents el “governo del territorio”<sup>51</sup> i els “porti e aeroporti civili”; tot i que en cap moment no es fa esment de la competència urbanística ni tampoc de la gestió del domini públic marítim.

Tenint en compte aquests previsions, i de conformitat amb la jurisprudència de la Cort Constitucional Italiana (Sentències 303/2003, de 25 de setembre; 362/2003, de 9 de desembre i 196/2004, de 18 de juny), s'atribueix a les regions amb autonomia especial (Llombardia, Toscana i Campània) i també a les províncies de Trento i Bozen competència legislativa exclusiva en matèria urbanística, i es reserva a l'Estat la competència exclusiva de la tutela del medi ambient i dels béns culturals.

La reforma constitucional del títol V, mitjançant la qual es redissenya el repartiment de les potestats normatives i reglamentàries en matèria urbanística, ha atribuït a les regions un rol de veritables i autèntics ens de govern del territori, titulars (amb els límits que indiquen els apartats 3 i 5 de l'art. 117 CE) d'una àmplia potestat legislativa i administrativa de planificació territorial i paisatgística i de control de la seva planificació en consonància amb els ens locals territorials.

Això ha determinat que, a partir de la reforma de 2001 i en l'any immediatament successiu, quasi totes les regions italianes hagin intervingut de manera progressiva en la matèria, en alguns casos adequant la disciplina urbanística vigent fins aleshores al nou quadre constitucional;<sup>52</sup> mentre que en d'altres s'ha dut a terme una veritable regulació pròpia de l'ordenació del territori.<sup>53</sup> Així, són exemples d'aquest últim supòsit, l'aprovació a la Llombardia de la Legge regionale n. 12, de l'11 de març de 2005 (“per il governo del territorio”); a la Toscana, de la Legge regionale n. 65, del 10 de novembre de 2014 (“Norme per il governo del territorio”); i a la Campània, de la Legge regionale n. 16, del 22 de desembre de 2004 (“Norme sul governo del territorio”).

51. Sobre l'abast d'aquesta competència: Pignatelli, *Il “governo del territorio”*. Vegeu també: Corvaja, “La potestà concorrente”.

52. En aquest sentit, es va modificar, primerament, la normativa d'Abruzzo de 1983; la de la Ligúria, de 1997; la de les Marques, de 1992, la de Sardenya, de 1989, la de la Vall d'Aosta, de 1998; i, amb posterioritat, la de Bozen, de 1997 (que va ser íntegrament modificada el setembre de 2013); i la del Piemont, de l'any 1977 (també íntegrament modificada el 2013).

53. Ferrari et al., *Poteri regionali*, 811 i s.



Es tracta del que la doctrina ha anomenat lleis urbanístiques de “segona generació”,<sup>54</sup> les principals novetats de les quals tenen a veure amb els instruments urbanístics comuns i amb la introducció de mecanismes d’anivellament i de compensació, amb la finalitat d’atenuar la naturalesa discriminatòria de les potestats urbanístiques, i també presenten alguna novetat en l’àmbit de la planificació territorial, respecte al qual es dona cabuda a la col·laboració amb els privats.

La modificació del model de planejament urbanístic, amb la modificació consegüent de les relacions entre planejament general i municipal, i les novetats pel que fa a la planificació de les grans àrees (*area vasta*) i de les zones industrials són els principals pilars sobre els quals s’assenta la política normativa regional en matèria de govern del territori.

Al pla se li encomana la planificació de totes les activitats que afecten el territori, amb efectes immediats i preceptius envers els propietaris privats, i que han de ser prou específiques i han de respectar tots els interessos implicats en la utilització del territori, els quals són molt diferents entre ells, ja sigui per la seva naturalesa (pública o privada, general o particular) o per la seva dimensió (individual, col·lectiva o comuna), la qual cosa determina que el pla s’hagi de modificar amb el temps.

La intenció del legislador és que el pla estructural, com a pla estratègic orientat a un desenvolupament sostenible del territori i a la salvaguarda dels recursos essencials del territori, ha de redimensionar el problema de l’excessiva discrecionalitat de l’autoritat urbanística en relació amb els instruments de planificació general. El pla estructural s’ha de limitar a establir i identificar les estratègies i els objectius a llarg termini de desenvolupament del territori comú, dividit en àrees (*aree*), àmbits (*ambiti*) o unitats (*unita*), amb la vocació d’establir una ordenació urbanística homogènia.

Adicionalment, s’ha de tenir en compte que la legislació regional recent mostra més sensibilitat envers el dèficit participatiu que sempre ha caracteritzat l’actuació urbanística a Itàlia, creant institucions que garanteixen la participació institucional (així, per exemple, el Garante della Comunicazione, a la Toscana); o la predisposició a apostar per “laboratoris de participació”, amb la finalitat de promoure la participació dels ciutadans en la definició dels instruments urbanístics. Des del punt de vista procedimental, també s’han realitzat modificacions pel que fa al

---

54. Boetti i Sau, “Regioni e politiche”, 621.

moment, el contingut i la manera de participar-hi,<sup>55</sup> ja que les lleis regionals anticipen el moment procedimental en el qual es poden presentar observacions i estableixen també l'obligació específica de l'autoritat urbanística d'avaluar les aportacions realitzades.

#### 1.4.2.2. Regne Unit

Al Regne Unit conviuen diversos ordenaments jurídics: l'anglès, el gal·lès, l'escocès i el nord-irlandès. No obstant això, en aquest ordenament plurinacional hi ha una supremacia del Parlament de Westminster, que s'imposa sobre els parlaments de les diferents nacions que componen l'Estat, fins i tot en les matèries que han estat objecte de *devolution*.<sup>56</sup>

L'articulació judicial entre el dret de l'Estat i el dret de les diferents nacions que l'integren la du a terme la Supreme Court. Des del punt de vista administratiu, el Govern del Regne Unit es relaciona amb els governs nacionals d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord a través de tres secretaris d'Estat, cadascun dels quals és al capdavant d'una estructura administrativa pròpia (*Offices*).

En l'àmbit urbanístic, cada nació té el seu propi sistema de planejament i és responsable del planejament de la ciutat i del sòl rural, i aquesta competència va ser objecte de *devolution* a l'Assemblea d'Irlanda del Nord, al Parlament Escocès i a l'Assemblea de Gal·les, i ha estat objecte de diversos pronunciaments per part del Tribunal Suprem (Supreme Court) del Regne Unit [vegeu *Barratt Homes Limited (Respondents) v Dwr Cymru Cyfyngedig (Welsh Water) (Appellants); R (on the application of Champion) (Appellant) v North Norfolk District Council and another (Respondents)*].<sup>57</sup> En el cas d'Anglaterra, en canvi, la legislació vigent en matèria urbanística i de territori és aprovada pel Parlament de Westminster.

55. Boscolo, "La partecipazione nel procedimento".

56. El terme *devolution* fa referència al procés de descentralització en virtut del qual poder i ciutadania s'acosten, per tal que les qüestions locals tinguin un millor tractament en la presa de decisions. Aquest procés s'ha produït respecte dels territoris d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord. Pel que fa als antecedents del procés de *devolution*, les legislatures que n'han estat objecte o les relacions establertes entre les diferents escales territorials, es pot consultar: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.

57. Cullingworth i Nadin, *Town and country planning*.

Així doncs, el marc normatiu en matèria urbanística i de territori és diferent a cadascuna de les nacions. En aquest sentit, es pot destacar el següent:

A) A Anglaterra, les competències urbanístiques no han estat, com ja s'ha indicat, objecte de *devolution*, de manera que, en aquest àmbit, són aplicables les normes aprovades pel Parlament de Westminster, que es concreten en les següents.

a) La Town and Country Planning Act 1990, que consolida la legislació prèvia en aquest àmbit i estableix com ha de ser objecte de desenvolupament.

b) La Planning and Compulsory Purchase Act 2004, que realitza canvis pel que fa al control de la gestió, l'adquisició forçosa i l'aplicació de la legislació urbanística i de planejament a les propietats de la Corona.

c) La Planning Act 2008, que estableix el marc normatiu pel que fa al procés de planificació dels projectes nacionals d'infraestructures rellevants i als gestors d'infraestructures.

d) La Localism Act 2011, que estableix el marc legal pel que fa a les competències de planificació de les assemblees dels districtes (*neighbourhood Planning powers*) i l'obligació de col·laborar amb les autoritats dels districtes.

B) A Irlanda del Nord, la principal Llei és la Planning Act (Northern Ireland), aprovada l'any 2011. En virtut d'aquesta Llei, l'any 2015 les funcions de planejament es van transferir a les autoritats locals.

Abans que s'aprovés, la norma vigent era la Planning (Northern Ireland) Order 1991; que establia que era el Departament de Medi Ambient el que havia de formular i coordinar les polítiques en matèria de territori per tal d'assegurar-ne un desenvolupament coherent.

C) A Escòcia, hi ha dues normes que regeixen el sistema de planejament:

a) La Town and Country Planning (Scotland) Act, de 1997, que és la base del sistema de planejament i que estableix quines són les atribucions dels ministres escocesos i de les autoritats locals pel que fa al desenvolupament de plans, i a la gestió i el control del compliment. Aquesta Llei va ser modificada de manera substancial per la Planning etc. (Scotland) Act de 2006.

b) La Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) (Scotland) Act, de 1997, que, essencialment, es dedica a la declaració i la protecció dels

edificis inventariats i les àrees protegides. Aquesta norma va ser modificada per la Historic Environment (Amendment) Scotland Act, de 2011.

D) Pel que fa a Gal·les, aquesta nació comparteix una part del seu marc normatiu en matèria urbanística amb Anglaterra; però hi ha algunes diferències importants que, principalment, es fan paleses en el desenvolupament d'aquestes normes.

Així, tal com succeïa a Anglaterra, a Gal·les també són aplicables la Town and Country Planning Act, de 1990; la Planning and Compulsory Purchase Act, de 2004; i la Planning Act, de 2008.

La major part de les funcions executives i la legislació secundària (equivalent a la potestat reglamentària del nostre ordenament jurídic) a la qual es refereixen aquestes lleis es van traspasar a l'Assemblea Nacional de Gal·les en virtut de la National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order, de 1999. Al seu torn, aquestes potestats es van traspasar als ministres gal·lesos com a conseqüència de la Government of Wales Act, de 2006.

En aquest context, l'any 2015 es va adoptar la Planning (Wales) Act. Aquesta Llei estableix una sèrie de canvis legislatius adreçats a dur a terme una reforma del sistema de planificació a Gal·les, per tal d'assegurar que és just, perdura en el temps i en permet el desenvolupament. El caràcter recent d'aquesta normativa, que ja té en compte el traspàs de competències urbanístiques dut a terme en favor de la nació, mereix que en fem una anàlisi detinguda, en la mesura que pot constituir un referent per a una reforma de la legislació urbanística a casa nostra.<sup>58</sup>

Així, els objectius de la Llei gal·lesa de 2015 són els següents:

– Assolir un marc normatiu modern per a la planificació, amb la possibilitat que, en determinats casos, les competències en aquest àmbit les puguin exercir directament els ministres.

– Establir una base legal per preparar un marc nacional de desenvolupament i plans de desenvolupament estratègic.

– Assegurar la capacitat de recuperació i permetre als Ministres dirigir les autoritats locals de planejament i que aquestes treballin de manera conjunta.

– Millorar el sistema de gestió introduint en la Llei un procediment de “pre-aplicació” dels plans, segons la seva categoria.

---

58. Respecte a les novetats més rellevants incorporades per aquesta Llei: <http://gov.wales/topics/planning/legislation/planning-wales-act-2015/?lang=en>.

– Establir sistemes efectius de compliment forçós i de recursos, amb canvis en els procediments d'execució forçosa per assegurar la rapidesa en aquest àmbit i actuacions significatives enfront de les infraccions del planejament. Així mateix, també s'incrementa la transparència i l'eficiència pel que fa al sistema de recursos.

La implementació conjunta d'aquests objectius, essencialment a través de la legislació secundària, es considera que ha d'afavorir la construcció d'habitatge, crear ocupació i crear les infraestructures, ha de permetre protegir les edificacions més importants i els espais naturals, i també ha de reforçar la utilització de la llengua de Gal·les.

## 1.5. Conclusions

**Primera.** L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 reconeix la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme. De conformitat amb l'apartat quart d'aquest precepte, aquesta competència exclusiva inclou, en tot cas:

a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos.

b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat.

c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació.

d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsol.

e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.

L'assumpció d'aquestes competències, que a Catalunya ja s'havia produït prèviament en virtut del Reial decret 1385/1978, de 23 de juny, és conforme a l'article 148.1.3 CE, que estableix que les comunitats autònomes poden

assumir competències en relació amb l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge.

No obstant això, el caràcter transversal de l'ordenació del territori i l'urbanisme ha provocat que es consideri que aquesta matèria afecta també altres títols competencials que la Constitució atribueix a l'Estat, com són: la igualtat en l'exercici dels drets i deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); les bases de la planificació de l'activitat econòmica general (art. 149.1.13 CE); les bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE); o les bases per a la protecció mediambiental (art. 149.23 CE).

El TC ha interpretat l'abast de cadascun d'aquests títols competencials en diverses sentències (STC 61/1997, d'11 de març; 164/2001, d'11 de juny; 141/2014, d'11 de setembre) que ressalten, entre altres qüestions, la impossibilitat que el legislador estatal imposi a les comunitats autònomes un model urbanístic concret o que imposi tècniques urbanístiques (STC 164/2001, d'11 de juny, FJ 32).

Així mateix, cal tenir en compte les competències dels ens locals, que deriven de l'autonomia municipal que l'article 137 CE reconeix expressament; i que imposa uns límits al legislador autonòmic en l'àmbit urbanístic, tal com també ha declarat el TC (STC 40/1998, de 19 de febrer; 159/2001, de 5 de juliol, 204/2002, de 31 d'octubre; 104/2013, de 25 d'abril; i 154/2015, de 9 de juliol).

**Segona.** El repartiment competencial existent en matèria d'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge determina l'estructura del nostre ordenament jurídic urbanístic, conformat per les normes següents:

a) A escala estatal, les competències atribuïdes per la Constitució han estat objecte de desenvolupament en el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLSRU).

b) A Catalunya, el desenvolupament de les competències reconegudes constitucionalment i estatutàriament s'ha produït, essencialment, a través del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), en vigor des del 6 d'agost del mateix any.

c) Finalment, totes les normes legals (tant estatals com autonòmiques) remetent al pla, com a norma de caràcter reglamentari que actua com a eix central de l'ordenació urbanística, en l'elaboració i l'aprovació del qual els ens locals tenen un paper protagonista.

**Tercera.** En analitzar la regulació referida a l'ordenació del territori i l'urbanisme en altres ordenaments jurídics, s'observen diferències substancials segons l'estructura territorial de cada Estat.

Així, per exemple, la Constitució francesa no fa referència a la distribució de competències entre les corporacions territorials de rang inferior a l'Estat; és una qüestió que depèn exclusivament de l'Assemblea Nacional (únic legislador de l'Estat francès). En aquest context, el paper que els queda als representants de les corporacions territorials inferiors és el de col·laborar en la preparació de lleis a través del Senat, com a segona cambra de l'Assemblea Nacional.

Aquesta situació contrasta amb la que es dona a països amb una estructura descentralitzada, entre els quals és interessant destacar la situació existent a Itàlia i el Regne Unit:

a) En el cas d'Itàlia, la Llei 3/2001, de 18 d'octubre, i la seva llei d'acompanyament, la Llei 131/2003, de 5 de juny, van suposar una modificació o una reforma del títol V de la part segona de la Constitució. Amb motiu d'aquesta modificació, s'ha redissenyant el repartiment de les potestats normatives i reglamentàries en matèria urbanística, de manera que s'ha atribuït a les regions un rol de veritables i autèntics ens de govern del territori, titulars d'una àmplia potestat legislativa i administrativa de planificació territorial i paisatgística i de control de la seva planificació en consonància amb els ens locals territorials.

Això ha determinat que, a partir de la reforma de 2001 i en l'any immediatament successiu, quasi totes les regions italianes hagin intervingut de manera progressiva en la matèria, en alguns casos adequant la disciplina urbanística vigent fins aleshores al nou quadre constitucional, mentre que en d'altres s'ha dut a terme una veritable regulació pròpia de l'ordenació del territori.

Es tracta del que la doctrina ha anomenat lleis urbanístiques de "segona generació", que tenen com a principals notes definitòries una preocupació per una ordenació coordinada de tot el territori (i això suposa modificar les relacions entre plans territorials i plans urbanístics) i també aconseguir una participació més elevada en l'elaboració dels instruments de planejament, tant des del vessant institucional (creant òrgans específics amb aquesta finalitat) com des del punt de vista del procediment d'elaboració i aprovació dels plans.

b) En el cas del Regne Unit, cada nació té el seu propi sistema de planejament i és responsable del planejament de la ciutat i del sòl rural. Aquesta

competència va ser objecte de *devolution* a l'Assemblea d'Irlanda del Nord, al Parlament Escocès i a l'Assemblea de Gal·les; mentre que Anglaterra es regeix per la legislació aprovada pel Parlament de Westminster.

De les diverses nacions, resulta interessant la regulació existent a Gal·les, que és la que s'ha aprovat més recentment (Planning Wales Act 2015). Aquesta Llei posa l'accent en la coordinació de la planificació a escala nacional i atribueix més competències als ministres; l'establiment d'una base legal per disposar d'un marc nacional de desenvolupament i de plans de desenvolupament estratègic; assegurar la capacitat de recuperació; millorar el sistema de gestió; i dotar d'efectivitat els sistemes de compliment forçós i de recursos.



## 2

# La protecció del litoral a propòsit de la Llei de protecció i ús sostenible del litoral de 2013 i el Reglament de desenvolupament de 2014<sup>59</sup>

### 2.1. Introducció

El litoral català, com el de la resta de la península, pateix des de fa més de quatre dècades, un deteriorament generalitzat, provocat per la utilització de la franja costanera de forma indiscriminada sense tenir en compte els límits que tot ús territorial té, i que ha estat possible per la inexistència d'una veritable consciència social sobre aquesta qüestió i per la manca de voluntat administrativa de protegir, mínimament, un territori tan vulnerable i, alhora, tan desitjable.

En aquest sentit, les normes legals de protecció, tant urbanístiques com de costes (Llei de costes de 1965) i mediambientals, promulgades en el nostre ordenament amb anterioritat a 1988 van ser més aviat escasses i fragmentàries, de manera que la planificació dels espais costaners estava mancada de la cobertura legal necessària per portar a terme una protecció adequada d'aquests espais. I s'hi ha de sumar la pressió de les iniciatives urbanes i turístiques dirigides a l'assoliment d'un benefici immediat. Tot plegat va portar l'Estat a promulgar la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LC88), amb el propòsit de posar fi al doble fenomen de destrucció fisicojurídica i de privatització existent en el litoral, que afectava el medi ambient i la qualitat de vida, que va ser objecte de desenvolupament a través del Reglament de 1989.<sup>60</sup>

La LC88, veritable codi del demani maritimoterrestre i una de les lleis sectorials postconstitucionals que més impacte social ha tingut, es podria

---

59. La redacció base d'aquest capítol correspon a Belén Noguera de la Muela (Universitat de Barcelona).

60. Menéndez, *La Ley de Costas 22/1988*; Montoro, "La Ley de costas", 181-214; Noguera, *Las servidumbres*.

adjectivar per múltiples trets, i encara que resulta difícil trobar una nota capaç de capturar completament la complexa realitat que conté el seu articulat, certament, la podríem qualificar tant de llei mediambientalista com de llei urbanística específica per a l'espai litoral. Mediambientalista perquè, “referida bàsicament a la gestió i conservació d'aquest patrimoni natural”, en aquesta Llei “s’hi desenvolupen els principis de l'article 45 de la Constitució” i “es recullen els criteris continguts en la Recomanació 29/1973 del Consell d'Europa sobre protecció de zones costaneres” i en la Carta del Litoral de 1981”. I urbanística perquè conté determinacions que el planejament ha hagut d'acollir, així com prohibicions o limitacions d'usos constructius en el domini públic i en les franges privades contigües al demani maritimoterrestre, i estableix, també, un règim transitori d'adaptació a les prescripcions legals en el qual es va jugar el ser o no ser de la LC88.<sup>61</sup>

En tot cas, potser pel moment en què va néixer la LC88, aquesta norma no va preveure un sistema adequat d'ordenació integral i sostenible de les zones costaneres, i, en conseqüència, no estava a l'altura de les exigències internacionals i comunitàries existents en aquesta matèria, i no va aconseguir disminuir la pressió urbanística en el litoral.

Si bé, avui, la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la LC88 (LPYUSL), i el seu Reglament de desenvolupament de 2014 han perdut una ocasió d'or per fer-ho, atès que no han resolt els problemes d'aplicació de la LC88 i han obert la porta a nous excessos. L'ADN de la regulació no es correspon amb el títol que llueix la Llei. La sostenibilitat ambiental i urbanística del litoral no és l'objectiu real, i del seu articulat es dedueix com desatén la protecció dels valors mediambientals de la costa i reforça la posició jurídica dels agents econòmics,<sup>62</sup> de manera que continua amb l'“urbanisme nociu” de l'espai litoral i, per tant, continua allunyant-se del tan anhelat “desenvolupament sostenible” del litoral.

Per tant, i sens dubte, es requereix una gestió integrada de les zones costaneres que ve de la mà de la Recomanació del Parlament Europeu i del Consell de 30 de maig de 2002, a fi de garantir el creixement sostenible i conservar el litoral per a les generacions futures. Aquesta gestió és obli-

61. Fernández, “La urbanización de las costas”; Pérez, *La Ley de Costas*, 32; Calero, *Régimen jurídico*, 175-178.

62. Menéndez, “La nueva regulación de costas”; García i Sanz, “Reflexiones en torno a la Ley 2/2012”, 108-109.

gatoria per als estats membres riberencs de la mar Mediterrània, entre els quals ens trobem, per ser part del Conveni de Barcelona per a la protecció del medi marí i la regió costanera de la Mediterrània, en el marc del qual s'ha establert el 7è Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres (GIZC-MED), que va entrar en vigor el 24 de març de 2011, i en aquesta línia, es confirmen les previsions de la Proposta de Directiva europea per la qual s'estableix un marc per a l'ordenació de l'espai marítim i la gestió integrada de les costes de 2013.

Així mateix, des del punt de vista mediambiental, la LPYUSL té el mèrit d'introduir de forma tímida el canvi climàtic com una de les amenaces per a l'espai litoral que no resulta menor. Per això, inclou tota una sèrie de referències a la defensa, la protecció i l'adaptació del domini públic maritimoterrestre als efectes del canvi climàtic que abordarem breument en les pàgines següents i, en especial, el relatiu al domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu, que regula l'article 13 ter de la Llei de costes, a l'objecte de determinar si l'adaptació al canvi climàtic realment s'integra en l'articulat o no.<sup>63</sup>

D'altra banda, des de l'àmbit del dret de la Unió Europea, conscient de la utilització creixent de les zones costaneres i marítimes; dels efectes del canvi climàtic; dels desastres naturals i l'augment de l'erosió, l'alteració de l'onatge, etc., la Comissió Europea va presentar el 12 de març de 2013 una Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell, per la qual s'estableix un marc per a l'ordenació de l'espai marítim i la gestió integrada de les costes, que considera eines complementàries, amb vista a fomentar el creixement sostenible de les economies marítimes i costaneres i l'aprofitament sostenible dels recursos marins i costaners. No obstant això, la Directiva finalment aprovada exclou la gestió integrada de les zones costaneres (GIZC) per tal de no incidir sobre la competència d'ordenació territorial dels estats membres.<sup>64</sup>

---

63. Arana et al., *La Ley de Protección*, 58.

64. Menéndez, "La ordenación del espacio marítimo", 43.

## 2.2. El contingut de les limitacions i servituds en l'actual normativa de costes per raó de protecció del domini públic maritimoterrestre

### 2.2.1. Consideracions prèvies

En aquest afany proteccionista i de caràcter expansiu propi de la LC88, aquesta norma desborda els límits del domini públic maritimoterrestre i estén l'àmbit de regulació sobre els terrenys de propietat privada que són contigus al domini públic maritimoterrestre, de manera que el títol III preveu tot un conjunt de servituds i limitacions legals que va configurar com a instruments idonis i imprescindibles per a la salvaguarda de la franja costanera.

Així, amb l'epígraf comú de “servituds legals”, la LC88 regula les servituds de protecció, de trànsit, d'accés al mar, i les altres limitacions de la propietat (això és, servitud d'àrids) i la denominada zona d'influència, de totes les quals només la servitud de protecció va ser objecte de reforma per la LPYUSL.

Tota aquesta regulació del títol II per raó de protecció del demani maritimoterrestre té el caràcter de regulació mínima de les que dictin les comunitats autònomes (art. 21.3 LC88 i 41.3 del Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de costes [RCOI4]), en l'àmbit de les seves competències, que “només podran accedir, mai disminuir, les càrregues que el legislador estatal ha imposat sobre la propietat del sòl en la zona contigua” [STC 149/1991, de 4 de juliol (Costes I) FJ 3.B.b)]. Ampliació que va portar a terme la normativa autonòmica urbanística o mediambiental o els plans territorials o urbanístics a què apel·la la LC88, així com les “normes per a la protecció de determinats trams de costa” de l'article 22 de la mateixa llei, a les quals també ens referirem.<sup>65</sup>

Així mateix, no només l'estatut legal del territori litoral és objecte de la nostra atenció, sinó que també ens aturarem en el dret transitori amb incidència urbanística, concretament, en el que es preveu per a les edificacions preexistents i que ha estat objecte de reforma per la LPYUSL.

---

65. Carlón, *La disciplina urbanística*.

### **2.2.2. Les limitacions i servituds que estableix la normativa de costes**

En el marc del que preveu l'article 20 LC88, és objectiu de la protecció del demani maritimoterrestre la defensa de la seva integritat i dels fins d'ús general a què està destinat, així com la preservació de les característiques i els elements naturals i la prevenció de les conseqüències perjudicials d'obres i instal·lacions. Per això, el legislador de la LC88 identifica l'acció urbanística com una de les amenaces més clares a la integritat del demani maritimoterrestre i assenjala en l'exposició de motius que:

Les conseqüències del procés de privatització i depredació creixent, possibilitat per un greu abandó administratiu, han fet irreconeixible, en nombroses zones, el paisatge litoral de no fa més de trenta anys, amb un urbanisme nociu d'altres muralles d'edificis a la vora mateix de la platja o del mar, vies de transport de gran intensitat de trànsit massa pròximes a la riba, i abocaments al mar sense depuració en la majoria dels casos.

En línia amb això, la Llei de costes estableix l'estatut legal del territori litoral (sòl i costa), i això inclou, com es veurà, prohibicions absolutes i estàndards urbanístics; i vincula el planejament territorial i urbanístic dels terrenys contigus al demani maritimoterrestre a la regulació que fa l'Estat del contingut de les servituds. I, per la seva banda, el dret urbanístic és molt present en el règim transitori que recull la LC88 en establir l'aprovació de les servituds en funció de la classificació establerta dels terrenys sobre els quals recauen i, a més, moltes de les previsions de la LC88 estan supeditades al que determinin els instruments d'ordenació territorial i urbanística.

En tot cas, cal ressaltar que les previsions de contingut urbanístic que fa la normativa de costes condicionen però no imposen la classificació urbanística dels terrenys que hi estan sotmesos. Per tant, una primera lectura de l'article 32.a) TRLUC 2010 ens pot portar a la conclusió que "els terrenys subjectes a les limitacions i servituds [imposades per la LC88] per a la protecció del domini públic" es classifiquen com a sòl no urbanitzable. Ara bé, això es pot matisar, de manera que només suposaria classificar aquells terrenys com a no urbanitzables si la limitació o la servitud és incompatible amb la transformació urbanística dels terrenys.

En conseqüència, si partim d'aquesta premissa, en vista de la regulació que fa la legislació de costes sobre les limitacions i servituds s'observa com

l'establiment d'aquestes no és incompatible amb la transformació dels terrenys. Ben al contrari, si ens centrem, per exemple, en la zona de servitud de protecció, es prohibeixen les edificacions destinades a residència o habitació, però pot haver-hi nous desenvolupaments urbanístics i, per tant, implantació de zones verdes, instal·lacions esportives descobertes, centres docents, serveis d'interès públic i altres elements vinculats a aquest ús i al gaudiment del domini públic.

Per tant, del model de protecció que estableix la LC88, no se'n deriva, necessàriament, la classificació com a sòl no urbanitzable dels terrenys afectats per les limitacions i servituds. Aquests terrenys poden ser urbanitzables, a més dels que ja tinguin la consideració d'urbans.

Vegem, a continuació, de manera succinta, el règim previst per a cadascuna d'aquestes limitacions i servituds, partint de la zona d'influència, que és la que pot tenir més amplada (mínim 500 m), per aturar-nos en la servitud d'accés al mar i, finalment, en la servitud de protecció, els sis primers metres de la qual es corresponen amb la servitud de trànsit. Són franges servils, la profunditat de les quals (llevat la d'accés al mar) es mesura a partir del límit interior de la ribera del mar i s'apliquen en projecció horitzontal.

### 2.2.2.1. Règim de la zona d'influència

Amb la regulació de la “zona d'influència” —una de les novetats més importants de la LC88—, es pretén posar fi al procés de degradació del medi ambient en les proximitats del litoral, i es marquen determinades pautes dirigides al planificador, que es tradueixen en peculiars estàndards urbanístics.<sup>66</sup>

Així, els instruments d'ordenació territorial i urbanístics han de determinar la amplada concreta de la zona d'influència, i han de respectar el mínim legal de 500 metres, comptats des del límit interior de la ribera del mar. En aquest sentit, a Catalunya, els plans directores urbanístics del sistema costaner reafirmen la protecció del demani marítimoterrestre que preveu la LC88, i compleixen puntualment l'abast de la zona d'influència.

En tot cas, les previsions limitatives que conté l'article 30 LC88 van dirigides al planificador, i es concreten en dues exigències que van orien-

66. *Ibíd.*; Núñez, *La reforma de la Ley de Costas*; Horgue, “Costas”.

tades a complir “les exigències de protecció del domini públic maritimoterrestre”.

a) En trams amb platja i accés de trànsit rodat cal preveure reserves de sòl per a aparcaments de vehicles en una quantia suficient per garantir l'estacionament fora de la zona de servitud de trànsit [art. 30.1.a) LC88 i 59.1.a) RCO14].

b) Les construccions s'han d'adaptar al que estableix la legislació urbanística (això és, al Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl; art. 10.2). S'ha d'evitar la formació de pantalles arquitectòniques o l'acumulació de volums, i la densitat d'edificació no pot ser superior a la mitjana del sòl urbanitzable programat o apte per urbanitzar en el terme municipal respectiu [art. 30.1.b) LC88 i 59.1.b) RCO14].

Finalment, en relació amb l'àmbit espacial d'aplicació del règim fixat per a la zona d'influència, hem de dir que la regulació que estableix l'article 30 LC88 s'imposa, en principi, per a la generalitat del litoral espanyol, és d'observança obligada pel planejament de les comunitats autònomes i els ajuntaments, i cal tenir present el règim transitori que recull la LC88.<sup>67</sup>

#### **2.2.2.2.** La servitud d'accés al mar

Aquesta servitud, que es correspon amb l'antiga servitud de pas, recau sobre les propietats contigües al demani maritimoterrestre en una longitud i una amplada que es determinen en funció de la naturalesa i la finalitat de l'accés (art. 28.1 LC88 i 53.1 RCO14). No es permeten obres o instal·lacions que interrompin l'accés al mar si els interessats no proposen una solució alternativa que garanteixi l'efectivitat d'aquest accés (art. 28.4 LC88 i 55 RCO14) i sigui aplicable, en tot cas, qualsevol que sigui la classificació del sòl (disposició transitòria 8.2 RCO14).

Aquesta servitud l'estableixen les normes de protecció (art. 22 LC88) i els plans i normes d'ordenació territorial i urbanística del litoral. L'article 28.2 LC88 disposa que, en les zones urbanes i urbanitzables, els accessos del trànsit rodat han d'estar separats entre si, com a màxim, 500 metres, i els dels vianants, 200 metres.

---

67. Noguera i Aguirre, “Costas y urbanismo”.

A més, adverteix que tots els accessos han d'estar senyalitzats i oberts a l'ús públic al seu acabament, entès com la finalització de l'execució dels accessos, amb independència del moment de la recepció per l'ajuntament respectiu.

En les urbanitzacions existents a l'entrada en vigor de la LC88 cal atènyer-se al que disposen les disposicions transitòries 3a, apartats 5 i 6 LC88 i dotzena RCO14, que disposen que “Les servituds de pas al mar actualment existents s’han de mantenir en els termes en què van ser imposades”, i “Els accessos públics al mar actualment existents i els construïts en virtut d’un planejament urbanístic aprovat abans de l’entrada en vigor d’aquesta Llei [29 de juliol de 1988] han de continuar destinats a l’ús públic, i s’han d’obrir a aquest ús públic quan no ho estiguin”.

Per si de cas, als trams de costa en què no hi hagi prou accessos oberts al públic per donar compliment al que estableixen els articles 28.2 LC88 i 53.2 RCO14 sobre distàncies màximes entre accessos, els serveis perifèrics de costes han de fer el senyalament dels que hagin de servir a aquesta finalitat. Quan es tracti de vials que encara no hagin estat rebuts pels ajuntaments, el MAGRAMA pot assumir la càrrega de la seva conservació fins que es produeixi la recepció, per tal d’evitar que aquests accessos no rebuts per l’ajuntament romanguin tancats al públic (disposició transitòria 12.3 RCO14).

Quan no hi hagi prou vials per fer-ne efectiu l’accés en els termes que s’han exposat, cal actuar d’acord amb el que preveuen els articles 28.3 LC88 i 54.1 RCO14 (disposició transitòria 12.3. *in fine* RCO14). Aquests preceptes declaren d’utilitat pública, pel que fa a l’expropiació o la imposició de la servitud de pas pel MAGRAMA, els terrenys necessaris per a la realització o la modificació d’“altres” accessos públics al mar no inclosos en l’apartat 2 de l’article 28 LC88 (ni, òbviament, en l’art. 54.2 RCO14). Així, per a la realització o la modificació d’aquests altres accessos públics i aparcaments, el Servei Perifèric de Costes ha de formular el projecte corresponent i sotmetre’l a informació pública durant trenta dies i a l’informe de la comunitat autònoma i de l’ajuntament. L’aprovació del projecte comporta la declaració de necessitat d’ocupació, i, a continuació, s’ha d’actuar conforme a la legislació d’expropiació forçosa (art. 54.2 RCO14). Els terrenys expropiats s’incorporen al domini públic marítimoterrestre.<sup>68</sup>

68. Fanlo, “El contenido patrimonial”, 2008-2010; Noguera, *Las servidumbres*, 184-189.



### **2.2.2.3.** Les zones de servitud de protecció després de la LPYUSL

El legislador de la LC88, en coherència amb els objectius de conservació de la integritat del domini públic maritimoterrestre, configura la vella servitud de salvament, obsoleta quant a la finalitat específica que indica la seva denominació, com una servitud de protecció d'aquest domini, que “comporta la prohibició general de determinades activitats i, sobretot, construccions considerades perjudicials per a l'adequada protecció d'un medi natural tan sensible, com l'experiència ha posat de relleu”.

La profunditat d'aquesta zona és de 100 metres, comptats des del límit interior de la ribera del mar, si bé l'Administració de l'Estat pot ampliar-la en 100 metres més d'acord amb les administracions autonòmica i municipal, quan sigui necessari per assegurar l'efectivitat de la servitud (art. 23.2 LC88 i 44.2 RCO14). Aquesta ampliació ha de ser determinada per les normes de protecció de l'article 22 LC88 o pel planejament territorial o urbanístic (art. 44.3 RCO14), i s'ha de fer tenint en compte les “peculiaritats del tram de costa de què es tracti”.

No obstant això, se'n pot reduir l'amplada fins als 20 metres quan els terrenys sobre els quals requeia siguin terrenys classificats com a sòl urbanitzable programat a l'entrada en vigor de la LC88 (29 de juliol de 1988) i disposin d'un pla parcial aprovat definitivament abans de l'1 de gener de 1988, i això també, per al cas dels terrenys classificats com a sòl urbà.<sup>69</sup> (Pérez Moreno, 1990; Noguera de la Muela, 1995).

Doncs bé, l'intent de reduir l'amplada de la servitud de protecció “en els marges dels rius”, així com en molts nuclis costaners, ha estat una de les aportacions de la LPYUSL, i del RCO14, novetats a les quals s'afegeix un nou règim previst per a les edificacions preexistents en la zona de protecció, en la qual s'inclou la servitud de trànsit, així com dels usos permesos en aquelles zones de servitud.

Vegem-ne com és cadascuna.

*La servitud de protecció en els marges dels rius (art. 23.3 LC88 després de la reforma LPYUSL): la seva reducció*

En els marges dels rius, fins on siguin sensibles les marees, l'Administració General de l'Estat pot reduir fins a un mínim de 20 metres l'extensió d'aquesta zona de la servitud de protecció, d'acord amb la comunitat au-

---

69. Pérez Moreno, 1990; Noguera, *Las servidumbres*.

tònoma i l'ajuntament (art. 23.3), “per evitar que en els trams allunyats de la desembocadura es generi, per defecte, una servitud de 100 metres” (exposició de motius LPYUSL), això és, en les ries.<sup>70</sup>

Aquest supòsit, de caràcter excepcional, no opera de forma automàtica, es presenta com una *possibilitat* (“pot”, diu l’art. 23.3 LC88), segons les característiques geomorfològiques, els ambients de vegetació i la distància de la desembocadura, que es completa amb les previsions del RCO14, que limita aquesta reducció al compliment de determinats criteris:

– Només es pot reduir la servitud de protecció en els terrenys que estiguin ubicats a més de 500 metres de la desembocadura a mar oberta més propera [art. 44.7.a) RCO14].

Aquesta previsió de la LC88 només és efectiva en les ries en les quals el punt en què es fa sensible l’efecte de les mareas estigui situat a més de 100 metres amidats longitudinalment des de la desembocadura.<sup>71</sup>

– A més, la servitud de protecció després de la seva reducció ha de ser com a mínim 5 vegades l’amplada de la llera, amidada entre les línies de ribera, fins a un màxim de 100 metres [art. 44.7.c) RCO14]. Per tant, la reducció de la servitud de protecció en les ries només és possible en aquells trams en què la llera tingui una amplada màxima de 20 metres.

– No es pot aplicar aquesta reducció quan es tracti d’espai físics subjectes a qualsevol règim de protecció (llegeixi’s sòl no urbanitzable; sòl protegit ambientalment), zones que continguin platges o zones de dipòsit de sorres, i zones que continguin vegetació halòfila o subhalòfila [art. 44.7.b) RCO14].

En tot cas, els terrenys que quedin alliberats de la servitud de protecció per aplicació del supòsit de reducció de l’article 44.7 RCO14 continuen subjectes a les previsions de la zona d’influència i a la resta de determinacions que prevegi la normativa urbanística autonòmica, així com el planejament territorial i urbanístic.

---

70. Menéndez, “La nueva regulación de costas”; Noguera i Aguirre, “Costas y urbanismo”, 231; García i Sanz, “Reflexiones en torno a la Ley 2/2012”, 92-93; Carlón, *La disciplina urbanística*, 229-230.

71. Moreno, “Otras servidumbres”, 631-638.

*Reducció de la servitud de protecció en determinats nuclis de la costa (disposició transitòria primera LPYUSL i disposició transitòria dotzena RCO14)*

Fa vint-i-vuit anys, el legislador de la LC88, entre les seves normes de dret transitori (disposició transitòria tercera), va preveure la possibilitat de reduir la servitud de protecció a 20 metres en aquells terrenys que a l'entrada en vigor de la norma (29 de juliol de 1988) tinguessin la condició de sòl urbà. L'acreditació d'aquesta condició va plantejar no pocs conflictes.<sup>72</sup>

La LPYUSL, inspirant-se en les lleis 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i de protecció del medi rural de Galícia, i 7/2009, de 6 de maig, de modificació del Text refós de les lleis d'ordenació del territori de les Canàries i d'espais naturals de les Canàries —suspesa aquesta i declarada inconstitucional la primera pel Tribunal Constitucional (STC 87/2012 i 137/2012)—, ha establert (disposició transitòria 1a LPYUSL), curiosament, que en el termini de dos anys des de la seva entrada en vigor (31 de maig de 2013), termini que es redueix a tres mesos si les administracions ja han delimitat o classificat com a sòl urbà els nuclis o àrees, l'Administració competent pot sol·licitar aquesta reducció a 20 metres i el règim aplicable consegüent (DT 3 LC88) en els nuclis o les àrees que no estiguessin classificats com a sòl urbà quan aquesta nova norma va entrar en vigor, però que en aquell moment reunissin els requisits següents —però no poden autoritzar-se, en cap cas, construccions noves que l'article 25 LC88 prohibeixi:

a) *En municipis amb planejament*, els terrenys que, o bé disposin d'accés rodat, proveïment d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica i estiguin consolidats per l'edificació en, almenys, un terç de la seva superfície, o bé, a falta d'algun dels requisits esmentats, estiguin compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en dues terceres parts de la seva superfície, de conformitat amb l'ordenació d'aplicació.

b) *En municipis sense planejament*, s'exigeix per reconèixer els terrenys com a urbans que “o bé comptin amb accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica i estiguessin consolidats per l'edificació en, si més no, un terç de la seva superfície, o bé, alternativament, “mancant d'algun dels requisits citats, estiguessin

---

72. García, “Reflexiones en torno a la Ley 2/2012”, 81-83; Moreno, “Otras servidumbres”, 636-638; Aguirre, *El régimen jurídico*, 390.

compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en la meitat de la seva superfície [DT 1 LPYUSL i DT 22.1 RCO14].

Si bé aquesta disposició transitòria primera LPYUSL —que, si es compleixen aquests criteris, ha de comportar l'aplicació de la disposició transitòria tercera 3 LC88, desenvolupada avui pel RCO14 en la seva disposició transitòria desena (a la qual ens referirem més endavant)— disposa que: “per als nuclis o àrees delimitades pel planejament existent”, que segons disposa el RCO14 “serà l'aprovat amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LPYUSL”, s'han d'aportar els plànols del planejament aprovat que hagi delimitat els nuclis corresponents, a més, de la còpia compulsada dels plànols originals (DT 22.5, primer paràgraf, RCO14); aquesta última previsió ofereix més garanties en un procés complex, com ho és aquest.<sup>73</sup>

En el cas que aquests nuclis o àrees no disposin de planejament i siguin delimitats per l'Administració urbanística competent, aquesta delimitació s'ha de definir “mitjançant la documentació tècnica suficient que defineixi la delimitació exterior del nucli o àrea, la seva antiguitat i les característiques que justifiquin aquesta delimitació” (DT 22.5, paràgraf segon, RCO14).

En ambdós supòsits, perquè es pugui aplicar la DT 1 LPYUSL, es requereix, amb caràcter previ, l'informe favorable del Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient (MAGRAMA) sobre la delimitació i la compatibilitat d'aquells nuclis o àrees amb la integritat i la defensa del demani maritimoterrestre. Aquest informe s'ha d'emetre en el termini màxim de 18 mesos des que hagi estat sol·licitat per l'administració urbanística i, si no s'emeta en el termini assenyalat, cal entendre que és favorable, segons diu el RCO14. Aquest sentit del silenci no ens sembla adequat, ja que ha de prevaler que se'n garanteixi la compatibilitat amb la integritat i la defensa del demani; consegüentment, si no s'emeta l'informe en aquests 18 mesos, hauria de tenir sentit negatiu, i, a més, com que aquest informe té caràcter preceptiu per a la resolució del procediment, per l'aplicació de l'article 83.3 de la Llei 30/92, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, s'hauria de poder interrompre el termini dels tràmits successius.

---

73. Pérez, *La nueva servidumbre de protección*, 403-415.

### *Usos permesos en la servitud de protecció*

Amb caràcter ordinari, es permeten les obres, les instal·lacions i les activitats que, per la seva naturalesa, no puguin tenir una altra ubicació, “com els establiments de conreu marí o les salines marítimes, o aquells que prestin serveis necessaris o convenients per a l’ús de domini públic, així com les instal·lacions esportives descobertes” (art. 25.2 LC88 en versió LPYUSL), sempre amb l’autorització prèvia de la comunitat autònoma corresponent, que n’és la competent, tenint en compte la declaració d’inconstitucionalitat de l’article 26.1 LC88 realitzada pel Tribunal Constitucional en la STC 149/1991 [FJ 3.D.d)], precepte que atribuïa la competència a l’Administració General de l’Estat, i sense perjudici de l’exigibilitat de llicència urbanística municipal.<sup>74</sup>

Així mateix, es permet l’*execució de desmunts i terraplens*, amb l’autorització prèvia, quan la seva altura sigui inferior a tres metres, no perjudiqui el paisatge, i se’n faci un tractament adequat dels talussos amb plantacions i recobriments [art. 47.2.a) i b) RC014]. A partir d’aquesta altura se n’ha de fer una avaluació prèvia de la necessitat i la incidència sobre el domini públic maritimoterrestre i sobre la zona de servitud de protecció [art. 47.2.c) RC014].

També la *tala d’arbres* només es permet si hi ha l’autorització prèvia de l’òrgan competent en matèria forestal i no fa disminuir significativament les masses arbrades. L’autorització ha de recollir expressament l’exigència de reforestació eficaç amb espècies autòctones que no danyin el paisatge i l’equilibri ecològic (art. 47.3 RC014).

Quant al *tancament sobre predis*, la regla és que no es poden portar a terme, llevat de les condicions que es determinin reglamentàriament (art. 24.2 LC88), i avui el RC014 disposa que “només s’autoritzaran” (art. 47.4) els tancaments relatius a: a) les parets de les edificacions convenientment autoritzades (l’autorització dels quals no exigia el RC88); b) les tanques perimetrals de tancament de parcel·les contigües amb el domini públic maritimoterrestre, que es poden executar de conformitat amb el que determina el planejament urbanístic municipal, amb la condició que només poden ser totalment opacs fins a una altura màxima d’un metre; i c) els vinculats a les concessions de domini públic maritimoterrestre amb les característiques que determini el títol concessional.

---

74. Noguera, “Urbanismo y costas”; Carlón, *La disciplina urbanística*, 352-357.

També s'hi pot autoritzar la publicitat, excepcionalment (art. 81.8 RCO14), com veurem més endavant.

En tot cas, ha de quedar lliure la zona afectada per la servitud de trànsit.

*Usos prohibits en la servitud de protecció (art. 25 LC88 i 46 RCO14)*

En vista de la LC88 i de l'actual RCO14, podem advertir que alguns dels usos prohibits en aquesta zona de la servitud de protecció tenen una clara incidència urbanística, de manera que redueixen de forma dràstica el contingut urbanístic dels terrenys que s'hi sotmeten, i es concreten en:

a) Edificacions destinades a “residència o habitació”, i el RCO14 especifica que això inclou les instal·lacions hoteleres, qualsevol que en sigui el règim d'explotació, i que queden exclosos d'aquesta prohibició els campaments o càmpings autoritzats convenientment, amb instal·lacions desmuntables i les acampades.

S'entén per *acampada*, la instal·lació de tendes de campanya o de vehicles o remolcs habitables, i per *campament* o *càmping*, l'acampada organitzada dotada dels serveis i els subministraments que estableixen les lleis de turisme autonòmiques i les normatives de desplegament corresponents, que, en el cas de Catalunya, són la Llei de turisme i el Decret 159/2012, de 20 de novembre, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic.

b) La construcció o la modificació de vies de transport interurbanes i de vies la intensitat de trànsit de les quals sigui superior a 500 vehicles/dia de mitjana anual (art. 45.3 RCO14).

Aquesta prohibició és només per a les vies que transcorren longitudinalment al llarg de la zona de servitud de protecció, de manera que en queden exceptuades les d'incidència transversal, accidental o puntual [art. 46.b) RCO14].

Tampoc no està permesa la implantació d'àrees de servei [art. 25.1.b) LC88 i 46.b) RCO14].

c) Les activitats que impliquen la destrucció de jaciments d'àrids naturals o no consolidats, entesos com els llocs on hi ha acumulacions de materials detrítics del tipus de sorres o graves [art. 25.c) LC88 després de la LPYUSL].

El RCO14 afegeix que “no s'entén inclòs a la prohibició de destrucció de jaciments d'àrids l'aprofitament d'aquests per a la seva aportació a les

platges”. Aquest ús, per tant, permès, ha de disposar de l'autorització corresponent, ja que afecta el medi ambient i el paisatge.

d) L'estesa aèria de línies elèctriques d'alta tensió [art. 25.1.d) LC88 i 46.1.d) RCOI4].

e) El vessament de residus sòlids, enderroc i aigües residuals sense depuració. Prohibició que també recullen els articles 56.3 LC88 i 115.3 RCOI4, tot i que hi afegeixen una condició: se'n permet el vessament al mar i la seva ribera, així com a la zona de servitud de protecció quan estiguin convenientment autoritzats i siguin utilitzables com a rebles.

f) La publicitat a través de rètols o tanques o per mitjans acústics o audiovisuals [art. 25.1.f) LC88].

Si bé, l'article 81 RCOI4, en desenvolupament del nou apartat 4 LC88, recull les condicions en què, de forma excepcional, s'hi pot autoritzar la publicitat, sempre que sigui part integrant o acompanyi les instal·lacions o activitats permeses en el domini públic maritimoterrestre i sempre que sigui compatible amb la seva protecció.

Així, es poden permetre, amb caràcter excepcional, en la zona de servitud de protecció:

a) Rètols indicadors d'establiments convenientment autoritzats, sempre que es col·loquin en la seva façana i no suposin una reducció del camp visual generat pel volum de la pròpia edificació o instal·lació. En les mateixes condicions, es podran admetre rètols d'altres marques expedides a l'establiment.

b) A les tanques la col·locació de les quals resulti necessària per a la funcionalitat de la instal·lació o per a la realització d'activitats.

c) Elements publicitaris dels patrocinadors de les activitats lúdiques o esportives que estiguin convenientment autoritzades, sempre que s'integrin o acompanyin els elements autoritzats per a la seva realització.

Els mitjans publicitaris utilitzats no poden implicar una reducció addicional del camp visual, produir soroll ni vibracions ni trencar l'harmonia del paisatge.

Finalment, també està prohibit, sigui que sigui el mitjà de difusió emprat, l'anunci d'activitats en el demani maritimoterrestre que no disposin del títol administratiu corresponent o que no s'ajusti a les seves condicions.

*Usos excepcionalment autoritzats pel Consell de Ministres*

Excepcionalment, i per raons d'utilitat pública convenientment acreditades, el Consell de Ministres pot autoritzar les activitats i les instal·lacions següents: el viari de qualsevol tipus; l'estesa aèria de línies elèctriques d'alta tensió; les edificacions destinades a residència o habitació; i les instal·lacions industrials en les quals no concorrin els requisits dels articles 25.2 LC88 i 47.1 RCOI<sub>4</sub> (per tant, inclou les que puguin tenir una altra ubicació i les que no prestin serveis per a l'ús del domini públic maritimoterrestre), que siguin d'una importància excepcional i que, per raons econòmiques justificades, la seva ubicació en el litoral sigui convenient, sempre que en ambdós casos es localitzin en zones de servitud corresponents a trams de costa que no constitueixin platja ni zones humides o altres àmbits de protecció especial (art. 48.2 RCOI<sub>4</sub>).

En tot cas, les actuacions que s'autoritzi s'han d'acomodar al planejament urbanístic que aprovin les administracions competents. I aquest mateix criteri sembla que el reitera l'article 49.3 RCOI<sub>4</sub> en assenyalar que les autoritzacions que s'atorguin han de respectar el planejament urbanístic en vigor i que, en defecte d'ordenació, se'n pot condicionar l'atorgament a la aprovació prèvia del planejament.

En els casos en què l'autorització pel Consell de Ministres de les activitats o instal·lacions a què es refereix aquest article s'empari en una competència exclusiva de l'Estat o en què el Consell de Ministres faci ús de la facultat que li confereix la disposició addicional desena del Text refós de la Llei del sòl, aprovat per Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, l'acord pel qual s'atorgui l'autorització és títol suficient per iniciar l'actuació de què es tracti, sense perjudici de la tramitació de l'expedient de modificació o revisió del planejament, que s'ha d'iniciar simultàniament.

### **2.3. El nou dret transitori amb incidència urbanística: les obres o instal·lacions preexistents**

La Llei de costes regula el règim jurídic del domini públic maritimoterrestre i de la franja litoral com si es trobessin en el seu estat natural. Per això, les situacions existents, ja siguin edificacions aïllades o construccions en nuclis urbans, es consideren excepcions que són tractades pel dret transitori.

La disposició transitòria quarta LC88 va tractar de donar resposta a l'existència d'una sèrie d'obres i instal·lacions construïdes legalment abans



de l'entrada en vigor de la LC88 o legalitzades després, que resultessin contràries a aquesta Llei, disposant tota una sèrie de regles transitòries en funció de si l'emplaçament era en el domini públic maritimoterrestre, en la zona de servitud de protecció, o en la zona de servitud de trànsit. I aquest règim ha estat objecte de reforma per la LPYUSL (art. 1.40) i el RCO14, que hi han introduït canvis substancials,<sup>75</sup> que comporten:

– Si les edificacions estan ocupant terrenys de *domini públic maritimoterrestre*, han de ser enderrocades en extingir-se la concessió (tal com deia la LC88). Però si s'atorga la pròrroga de la concessió (75 anys, com a màxim) que preveu l'article 2 LPYUSL, no se n'ha de fer la demolició fins a l'any 2063, de manera que queda com a “fora d'ordenació” urbanística.

Una altra novetat és que “mentre la concessió estigui vigent, els titulars poden fer obres de reparació, millora, consolidació i modernització sempre que no impliquin un augment de volum, altura ni superfície de les construccions existents” [DT 4) LC88 i DT 14.a) RCO14]. Les obres que es portin a terme en aquestes construccions o instal·lacions poden comportar la revisió del clausulat de la concessió, inclòs el cànon (DT 14.4 RCO14), i, en tot cas, perquè es puguin fer han de disposar de les llicències municipals que pertoquin d'acord amb el que preveu la legislació urbanística autonòmica corresponent, a més d'haver de complir una sèrie de requisits que preveu la DT 4.3 LC88 després de la LPYUSL desplegada per la DT 15 RCO14; a saber: a) suposar una millora en l'eficiència energètica (certificació d'eficiència energètica); b) disposar de mecanismes o sistemes d'estalvi efectiu d'aigua; en el cas que afectin jardins i espais verds, per al seu reg han de fomentar l'ús de recursos hídrics marginals, com ara aigües regenerades o aigües de pluja emmagatzemades; i c) no suposar un augment de volum, altura, ni superfície dels edificis existents. Requisits que s'apliquen, també, per a les obres previstes en la zona de servitud de trànsit i de protecció.

– Si s'emplacen en la *zona de servitud de trànsit*, amb la regulació anterior a la LPYUSL només es permetien “petites reparacions exigides per la higiene, ornat i conservació”, mentre que avui els titulars de les construccions i instal·lacions poden realitzar les obres de reparació, millora,

---

75. Garcia i Sanz, “Reflexiones en torno a la Ley 2/2012”, 103-107; Menéndez, “La nueva regulación de costas”, 46-48.

consolidació i modernització sempre que no impliquin augment de volum, altura, ni superfície de les construccions existents, i sense que l'increment de valor que comportin pugui ser tingut en compte a efectes expropiatoris. Aquestes obres no poden ser autoritzades per l'òrgan urbanístic competent, sense que l'Administració General de l'Estat hi emeti amb caràcter previ un informe favorable (la LC88 exigia una autorització) en el qual consti que la servitud de trànsit queda garantida. Aquest informe s'ha d'emetre en el termini de dos mesos des de la seva sol·licitud. Si en aquest termini no s'emet, s'entén que té caràcter favorable.

Però, a més, el RCOI4 disposa que l'emissió d'aquest informe estatal no és necessària quan es tracta d'obres de petita reparació que únicament suposin canvi d'elements accessoris i les que exigeixi la higiene, l'ornat i la conservació, sempre que no suposin una modificació de l'ús al qual està destinada l'edificació ni un increment rellevant del seu valor. Previsió que està plena de conceptes jurídics indeterminats, que obren la mà a la possibilitat que es facin nombroses obres.

A més, el RCOI4, en la DT 14.5, estableix que es considera que la servitud de trànsit queda garantida si es troba totalment i permanentment desocupada en, si més no, tres metres d'amplada des de la ribera del mar, amb un gàlib lliure d'altura de, si més no, tres metres, de manera que, a més del pas públic per a vianants, quedi també garantit el dels vehicles de vigilància i salvament. Davant la impossibilitat justificada que això es pugui fer, es pot admetre una localització alternativa de la servitud, amb la mateixa amplada mínima lliure anterior, tan propera com sigui possible a la ribera del mar, preferentment dins de la servitud de protecció o del domini públic marítimoterrestre degradat, però, en cap cas, dins de la ribera del mar. No s'admetran com alternativa ocupacions del domini públic marítimoterrestre que no disposin de títol habilitant.

– En la resta de la *servitud de protecció* —fora, per tant, de la servitud de trànsit— i en els termes en què s'aplica a les diferents classes de sòl d'acord amb el que estableix la disposició transitòria tercera de la LC88, es poden realitzar obres de reparació i millora, consolidació i modernització, sempre que no impliquin augment de volum, altura ni superfície de les construccions existents i sense que l'increment de valor que comportin pugui ser tingut en compte a efectes expropiatoris. En cas de demolició total o parcial, les noves construccions s'han d'ajustar íntegrament a les disposicions de la LC88.

En vista dels diferents tipus d'obres que s'inclouen per a les diferents zones on es poden emplaçar, el nou RCO14 en concreta cadascun; entre d'altres:

a) Obres de reparació: intervencions que, tot i que la seva finalitat és la conservació i el manteniment de l'immoble o construcció, comporten la substitució o transformació de materials, elements o parts d'aquests, sense alterar-ne l'estructura i volumetria ni incidir en l'estabilitat.

b) Obres de modernització i millora: totes les que, sense modificar elements estructurals, es puguin fer dins i fora d'una construcció, instal·lació o edificació i que n'incrementin la qualitat i l'accessibilitat.

c) Obres de consolidació: obres de caràcter estructural, que tinguin per objecte la consolidació, reforç o substitució d'elements danyats de l'estructura portant de l'edifici per altres d'iguals o de característiques similars que permetin mantenir l'estabilitat de l'immoble sempre que l'edifici no estigui en estat de ruïna d'acord amb el que disposa la legislació urbanística.

d) Volum: espai delimitat pels paràmetres exteriors d'una construcció, edificació o instal·lació, independentment que estiguin construïdes per sobre o per sota de la rasant, i que el seu interior pugui estar vinculat a un ús determinat o sigui un espai no utilitzable.

Finalment, totes les obres, sigui quin sigui en l'espai o zona en què es realitzin (demani maritimoterrestre, servitud de trànsit o de protecció), han de complir els requisits que recull la DT 15 RCO14 als quals ens hem referit més amunt.

## **2.4. Normes per a la protecció de determinats trams de costa (art. 22 LC88 i 42 RCO14).**

L'abast de les regles mínimes que conté el títol II LC88 pot ser ampliat, també, a través de les anomenades "normes per a la protecció de determinats trams de costa", que ha de dictar l'Administració de l'Estat (art. 22 LC88) i que, en cas que es dictin (avui encara són inèdites), comportarien la introducció de criteris substantius d'ordenació de les costes que eren inexistents en la legislació anterior de 1969. El contingut se circumscriu als extrems següents (art. 42.1 RCO14): ampliació de la zona de servitud de protecció fins a un màxim 100 metres més (art. 23 LC88); els usos

prohibits, permesos i excepcionalment autoritzats de l'article 25 LC88; l'ampliació de la servitud de trànsit fins a un màxim de 20 metres en els llocs de trànsit difícil o perillós (art. 27.2 LC88); l'establiment de la longitud i l'amplada de la servitud d'accés al mar (art. 28.1 LC88), i l'establiment d'altres limitacions sobre àrids de l'article 29 LC88.

Respecte a la tramitació, abans de l'aprovació definitiva s'han de sotmetre a informes de les comunitats autònomes i dels ajuntaments al territori dels quals afectin perquè puguin formular-hi les objeccions que derivin dels seus instruments d'ordenació aprovats o en tramitació. Quan s'observin discrepàncies substancials entre el contingut de les normes projectades i les objeccions formulades per les comunitats autònomes i els ajuntaments, s'haurà d'obrir un període de consulta entre totes tres administracions per resoldre, de comú acord, les diferències manifestades (art. 22.2 LC88 i 42.1 RCO14).

Els informes, d'acord amb l'article 43.2 RCO14, s'han d'emetre en el termini d'un mes, i, si transcorren tres mesos sense que s'arribi a un acord entre les administracions afectades, es pot continuar la tramitació de la norma.

Pel que fa al procediment d'elaboració i documentació, no es diu res. Ans al contrari, en relació amb l'aprovació s'especifica que s'ha d'efectuar per Ordre del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, i que han d'acompanyar com a annexos els plànols i altra informació que es consideri rellevant per a la identificació de l'àmbit afectat i, en general, per assegurar-ne l'eficàcia [art. 42.1 i 220.1.f) RCO14].

En tot cas, crida l'atenció que en referir-se a l'aprovació d'aquestes normes no s'inclou el tràmit essencial de la informació pública, el qual s'hauria d'exigir tenint en compte que tenen incidència sobre terrenys de propietat privada, i que això permetria al ciutadà al·legar les qüestions que estimi convenients en defensa dels seus interessos i drets legítims.

Finalment, cal ressaltar que, a l'empara de la disposició transitòria tercera 4 LC88, l'ordenació territorial i urbanística del litoral existent quan va entrar en vigor (29 de juliol de 1988) s'ha d'adequar a les normes de protecció de l'article 22, de manera que se situaria, per tant, en un plànol de prevalença respecte al planejament territorial i urbanístic, si aquelles normes són aprovades algun dia.

## 2.5. La protecció ambiental del litoral en l'actual normativa de costes (LPYUSL i RCO14): cotes més elevades de protecció de les costes?

En la pàgines que segueixen, ens aturarem a veure si realment la LPYUSL i el seu Reglament de desenvolupament de 2014 porten a terme un tractament legal del litoral sota paràmetres de protecció i sostenibilitat ambiental.

Només llegint el preàmbul de la LPYUSL es podria arribar a creure que es tracta d'una llei que fa honor al seu títol; pot semblar que, certament, és una llei que respon a les exigències de l'article 45 CE i que té com a eix de la reforma la sostenibilitat,<sup>76</sup> ja que l'exposició de motius expressa que “aquesta reforma pretén establir les bases d'un ús del litoral que sigui sostenible en el temps i respectuós amb la protecció mediambiental. A aquest efecte, els canvis que s'introdueixen atorguen certesa i claredat, alhora que resolen els problemes que a curt termini plantejava la legislació anterior i preserven la franja litoral”. Però una lectura assossegada del seu articulat aporta l'opinió contrària<sup>77</sup> i fa evident la revaloració econòmica del litoral davant el “desenvolupament sostenible” a què es refereix la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.<sup>78</sup>

---

76. Es fa referència a l'article 45.1 CE, el qual reconeix el “drets de tots a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo”, com a principi rector de la política social i econòmica. En el cas del litoral, aquest dret resulta reforçat per la declaració constitucional de “domini públic” de la zona maritimoterrestre, les platges i el mar territorial. De la mateixa manera, l'article 45.1 CE recorda el deure inexcusable dels poders públics i dels ciutadans i de la societat en general de protegir la costa. Es reconeix el valor ambiental de la costa connaturalment unida a la seva riquesa i biodiversitat biològiques. Es posa de manifest el valor estratègic de les zones costeres. Destaca el repte d'orientar la legislació de costes cap a l'equilibri entre un alt nivell de protecció i una activitat respectuosa amb el medi. Amb aquesta finalitat, el desenvolupament sostenible s'alimenta de la relació recíproca entre l'activitat econòmica i la qualitat ambiental. Inclús, s'arriba a afirmar que “un litoral que es mantingui ben conservat contribueix al desenvolupament econòmic i els beneficis d'aquest redunden, al seu torn, en la millora ambiental”. Es critica la LC88 per la seva tolerància sobre “situacions inacceptables mediambientalment”. S'indica que “s'han d'aïllar els supòsits que representen una greu amenaça a la sostenibilitat del litoral”. Se subratlla que el litoral és un ecosistema sensible i vulnerable que precisa protecció i s'afegeix que aconseguir-la és un objectiu fonamental d'aquesta reforma.

77. Núñez, *La reforma de la Ley de Costas*, 18-19. Sobre el projecte, vegeu Noguera i Aguirre, “Costas y urbanismo”.

78. Sobre això, diu: “un patró de creixement que concilii el desenvolupament econòmic, social i ambiental en una economia productiva i competitiva, que afavoreixi l'ocupació de qualitat, la igualtat d'oportunitats i la cohesió social, i que garanteixi el respecte ambiental i l'ús racional dels recursos naturals, de manera que permeti satisfer les necessitats de les

Així mateix, del conjunt de tècniques específiques de sostenibilitat ambiental que preveu la LPYUSL, relatives al control ambiental de les activitats i usos que es desenvolupen en el domini públic maritimoterrestre i en la zona de servitud de protecció; al manteniment temporal de les instal·lacions de depuració d'aigües residuals d'interès general; al nou règim d'ús de les platges segons es tracti de trams naturals o de trams urbans, i als efectes del canvi climàtic en les zones costaneres, en aquesta ocasió, ens limitarem a la greu amenaça que per a la integritat i la protecció del litoral suposa el canvi climàtic i a les respostes que dona a tot això la regulació que preveu la legislació de costes i la normativa connexa, i contra la qual cal actuar “amb total resolució”, tal com ho expressa l'exposició de motius de la LPYUSL.

## **2.5.1. L'adaptació al canvi climàtic en relació amb les zones costaneres en l'actual normativa de costes**

### **2.5.1.1. Qüestions generals**

La Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral (LPYUSL), que es va promulgar en el marc del Segon Programa de juliol de 2009, desenvolupa el Pla nacional d'adaptació al canvi climàtic, el qual tenia com a objectiu la inclusió de les mesures d'adaptació al canvi climàtic en la normativa sectorial.

Les referències a la defensa, la protecció i l'adaptació del domini públic maritimoterrestre als efectes del canvi climàtic es van introduir en els articles 2.a), 6.1, 6.3, 44.2, 55.1, 66.2, 72.1, 76.m) i 78.1.m) de la Llei de costes; s'hi va afegir un article 13 ter, un nou capítol II bis del títol IV sobre “Contribucions especials” (art. 87 bis), i s'hi va addicionar, també, una nova disposició addicional vuitena, segons la qual el MAGRAMA, en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la LPYUSL (31 de maig de 2013), havia d'elaborar una “Estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic”, que havia de recollir els diferents graus de vulnerabilitat del litoral i els riscos associats al canvi climàtic que afecten les nostres costes, i de proposar mesures per fer front als seus efectes.

Igualment, les comunitats autònomes a les quals s'hagin adscrit terrenys de domini públic marítimoterrestre, d'acord amb l'article 49 LC88 —això és, per a la construcció de ports nous i vies de transport de la titularitat d'aquelles comunitats— havien de presentar en el mateix termini de dos anys al MAGRAMA, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació dels terrenys esmentats i de les estructures que s'hi poden construir per fer front als possibles efectes del canvi climàtic (DA 8.2 LPYUSL), que hauria d'estar subjecte al procediment que recullen les lleis respectives de les comunitats autònomes sobre avaluació ambiental estratègica.

Entre les mesures que incorpora la LPYUSL, cal destacar les següents:

1) Aquesta norma preveu que l'actuació administrativa persegueixi, entre altres finalitats, la conservació adequada del domini públic marítimoterrestre, adoptant mesures de protecció i restauració, així com d'adaptació, tenint en compte els efectes del canvi climàtic [art. 2.a)].

A més, el canvi climàtic també s'ha de tenir en compte respecte a les obres que poden realitzar els propietaris de terrenys amenaçats per la invasió del mar o de les sorres de les platges (art. 6 i 13 bis).

2) Exclusió del domini públic marítimoterrestre d'aquells terrenys baixos inundables per un efecte extraordinari de les mareas, les onades o la filtració de l'aigua del mar.

En vista de l'article 3.1.a) paràgraf 2 LC88, en la nova redacció després de la reforma de la LPYUSL, es consideren incloses en la zona marítimoterrestre (per tant, són un bé de domini públic marítimoterrestre) “els aiguamolls, les albuferes, els marjals, els graus i, en general, les parts dels terrenys baixos que s'inunden com a conseqüència del flux i reflux de les mareas, les onades o de la filtració de l'aigua del mar”.

Per contra, sí que es poden excloure del domini públic marítimoterrestre aquelles superfícies que s'hi han incorporat per atermenaments ja aprovats, no perquè s'hagin inundat, sinó perquè podrien inundar-se davant un efecte extraordinari de les mareas, les onades o de la filtració de l'aigua del mar, pel fet que es tracta de terrenys baixos. Mentre que sí que es podrien incloure els aqüífers d'aigua dolça propers a la costa que siguin objecte d'intrusió marina deguda a la sequera o a la sobreexplotació, així com els terrenys que, havent estat aiguamolls conforme a la legislació d'aigües, hagin deixat de ser-ho pel buidament dels aqüífers, segons recull l'exposició de motius del Reglament de costes de 2014.

3) La lluita contra els efectes del canvi climàtic justifica la possibilitat de construir obres de defensa, prèvia autorització o concessió, sempre que

no perjudiquin la platja ni la zona maritimoterrestre, ni menystinguin les limitacions i servituds de la Llei de costes.

Aquesta previsió de l'article 6.1 comporta que els propietaris dels terrenys amenaçats per la invasió del mar o de les sorres de les platges puguin realitzar aquestes obres de defensa, inclús ocupant la platja (qüestió que no era possible abans de la reforma per la LPYUSL), sempre que no la perjudiquin.

En el cas que no es duguin a terme aquestes obres de defensa, o que les obres fetes no siguin efectives, els terrenys envaïts passaran a formar part del domini públic maritimoterrestre, i l'atermenament ha de ser revisat quan se n'alteri la configuració, d'acord amb el que preveu l'article 13 bis.

4) Els projectes d'obres requereixen una avaluació dels possibles efectes del canvi climàtic sobre els terrenys on s'han de situar (art. 44.2, paràgraf 2).

L'article 44.2 estableix que els projectes han de preveure l'adaptació de les obres a l'entorn en el qual se situïn i, si escau, la influència de l'obra sobre la costa i els possibles efectes de la seva regressió. Però, així mateix, després de la reforma de la LC88, s'hi ha afegit que els projectes han de contenir una "avaluació dels possibles efectes del canvi climàtic" sobre els terrenys on s'hagi de situar l'obra, en els termes que es determini reglamentàriament.

A més, s'han de considerar les mesures d'adaptació que defineix l'estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic que preveu la disposició addicional vuitena LPYUSL que ha d'elaborar el MAGRAMA.

Així, l'estudi bàsic de dinàmica litoral exigible quan el projecte d'obres contingui la previsió d'actuacions en el mar o en la zona maritimoterrestre (art. 91.3 RCO14), ha d'incloure, entre altres aspectes, segons el que disposa l'article 93.d) RCO14, les dinàmiques resultants dels efectes del canvi climàtic.

En consonància amb això, la variable del canvi climàtic s'ha d'introduir en la presa de decisió sobre l'ocupació o la utilització del domini públic maritimoterrestre.

5) Autoritzacions i concessions i lluita contra els efectes del canvi climàtic.

El títol d'atorgament de qualsevol autorització o concessió ha d'establir l'obligació de l'adjudicatari d'adoptar les mesures que l'Administració requereix per adaptar-se a la pujada de nivell del mar, als canvis en la direcció de l'onatge i altres efectes del canvi climàtic (art. 76).



Així mateix, el dret a l'ocupació del domini públic s'extingeix per la revocació de la concessió quan les obres o les instal·lacions suportin un risc cert que hi arribi el mar [art. 78.m)], supòsit en el qual s'ha de procedir a l'aixecament i retirada de les obres i les instal·lacions del domini públic i de la seva zona de servitud de protecció (art. 72.1, paràgraf 2).

Respecte al termini de les concessions, és el que determini el títol corresponent, que en cap cas no pot excedir de setanta-cinc anys. L'ampliació dels terminis màxims fixats per a les concessions és possible segons el que es determini reglamentàriament, respectant en tot cas, el termini màxim de setanta-cinc anys, quan el concessionari presenti projectes de regeneració de platges i de lluita contra l'erosió i els efectes del canvi climàtic, aprovats per l'Administració (art. 66.2).

### **2.5.1.2. El règim especial previst per al "domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu"**

La LPYUSL, en l'apartat novè de l'article primer, afegeix un nou article 13 ter<sup>79</sup> a la Llei, amb l'objecte de posar a disposició de l'Administració de l'Estat un instrument destinat a detectar els trams del domini mari-

---

79. L'article 13 ter de la Llei de costes, disposa:

"1. L'Administració de l'Estat pot declarar en situació de regressió greu els trams del domini públic maritimoterrestre en què hi hagi un retrocés en la línia de vora en la longitud i l'interval temporal que s'estableixi per reglament, d'acord amb criteris tècnics, sempre que es consideri que no es puguin recuperar a l'estat anterior per processos naturals.

2. En els terrenys declarats en situació de regressió greu, no es pot atorgar cap nou títol d'ocupació del domini públic maritimoterrestre.

3. Excepcionalment, i en les zones on no hi hagi risc cert d'inundació en els propers cinc anys, la declaració pot preveure que s'atorguin drets d'ocupació destinats a serveis públics d'acord amb el que estableix l'article 32. Aquestes ocupacions no es poden atorgar per un termini que excedeixi els cinc anys, prorrogables per períodes iguals dins el màxim que preveu aquesta Llei.

4. Les construccions emparades per un dret d'ocupació, existents en els terrenys declarats en situació de regressió greu, es mantenen sempre que el mar no hi arribi o hi hagi el risc cert que ho faci, en els termes de l'apartat anterior. Si no, el dret d'ocupació s'extingeix d'acord amb el que preveu l'article 78.

5. En els terrenys declarats en situació de regressió greu, l'Administració de l'Estat pot dur a terme actuacions de protecció, conservació o restauració. En aquest cas, pot imposar contribucions especials d'acord amb el que preveu l'article 87 bis.

6. La declaració de situació de regressió greu s'ha de fer per ordre ministerial, amb l'informe previ de la comunitat autònoma corresponent, i s'ha de publicar en el 'Butlletí Oficial de l'Estat', així com a la seu electrònica del Ministeri.

7. Si les circumstàncies que van motivar la declaració de situació de regressió greu desapareixen, per ordre ministerial es pot revocar aquesta declaració i cessen tots els seus efectes."

timoterrestre més afectats pels efectes del canvi climàtic, que permeti condicionar-ne la utilització present o futura, però que considerem que hauria de ser aplicable, també, en aquells casos en què la regressió greu és conseqüència de la proliferació de ports i/o obres de defensa.<sup>80</sup>

En tot cas, la regressió és un fenomen constatat en el litoral que pot ser conseqüència de causes naturals, de la intervenció humana o de la combinació d'ambdues. Per tant, es pot produir per la disminució d'aportacions sedimentàries dels rius, les extraccions de sediments de la platja mateixa, l'alteració de les dinàmiques del litoral per obres terrestres, o per infraestructures marines i el canvi climàtic. L'article 13 ter no fa esment de cap d'aquests motius.

D'acord amb el precepte esmentat, l'Administració de l'Estat pot declarar en situació de regressió greu els trams del domini públic maritimoterrestre en els quals es verifiqui un retrocés en la línia de ribera en la longitud i l'interval temporal que s'estableixi reglamentàriament, d'acord amb criteris tècnics, sempre que s'estimi que no poden recuperar l'estat anterior per processos naturals. En aquest cas, per tant, el pressupost de fet pot tenir lloc en la declaració. L'article 29 RCO14 s'ha limitat a especificar, en l'apartat primer, que el retrocés sigui "superior a cinc metres l'any, en cada un dels últims cinc anys". Per tant, una longitud i un interval que dificulten sobre manera la declaració de domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu.<sup>81</sup>

En conseqüència, tal com ha assenyalat bona part de la doctrina (Núñez Lozano, Losada, Pérez Gálvez),<sup>82</sup> n'hi ha prou que cada any es produeixi un retrocés de més de cinc metres, sense tenir en compte el límit assolit l'any anterior, de manera que el límit inicial de la línia de ribera en el primer dels anys que es tingui en compte és la referència que s'ha de considerar. Així, té més sentit la previsió que conté el RCO14 perquè es pugui aplicar, i, a més, la previsió (art. 13 ter 3 LC88 i 29.3 RCO14) de zones en què no hi hagi risc cert d'inundació en els propers cinc anys, que tractarem més endavant, avala aquesta interpretació.

Però aquest nou article 13 ter planteja més qüestions, com ara quina és l'Administració competent per fer la declaració del domini públic en

80. Pons, *El nuevo régimen*, 167; Núñez, *La reforma de la Ley de Costas*, 205.

81. Pons, *El nuevo régimen*, 104, 168.

82. Núñez, *El dominio público*, 457; Losada, *La modificación de la Ley*; Pérez, *El nuevo régimen jurídico*, 186-187.

situació de regressió greu; quin és el procediment que cal seguir i quins espais són els afectats per aquesta declaració.

Respecte a la competència per portar a terme aquesta declaració, és cert que la LPYUSL, en la disposició final segona, i el RCO14, en la disposició final primera, justifiquen en els articles 149.1.1. i 149.1.23 la regulació estatal de la matèria, i que l'article 13 ter.1 LC88 atribueix la competència a l'Administració General de l'Estat. Si bé, d'acord amb els títols invocats, sembla que correspondria a les comunitats autònomes efectuar aquesta declaració.

Pel que fa als aspectes procedimentals, la declaració es realitza per ordre ministerial, que s'ha de publicar en el Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) i en la seu electrònica del MAGRAMA. Només s'ha previst amb caràcter previ el tràmit d'informació pública (art. 29.6 RCO14) i la necessitat de disposar de l'informe de la comunitat autònoma i els ajuntaments corresponents, així com el tràmit d'al·legacions dels qui acreditin la condició d'interessats personant-se en l'expedient.

El termini per resoldre i notificar és el que fixa l'article 42.3 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú (LPAC), això és, tres mesos, atès que la normativa de costes no diu res.

Tampoc no s'han previst les conseqüències que es deriven de l'incompliment de l'obligació de resoldre i notificar. En el procediment iniciat a instància d'una persona interessada, l'incompliment de l'obligació determinaria la producció del silenci negatiu (segon paràgraf de l'article 43.1 LPAC), ja que la declaració comporta l'alteració del règim d'usos de l'espai afectat, subsumible en la noció de transferència de facultats relatives al domini públic. I en el procediment iniciat d'ofici, l'incompliment de l'obligació de resoldre i notificar en determinaria la caducitat, des de la consideració que la declaració és susceptible de produir efectes desfavorables (art. 44.2 LPAC).

En tot cas, la declaració de regressió greu s'ha de matisar, i en el supòsit de zones en les quals hi ha risc cert d'inundació i que hi arribi el mar, l'Administració ha de prendre com a referència "la totalitat d'informació generada i disponible fins al moment", i esmenta expressament l'estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic, el Pla nacional d'adaptació al canvi climàtic de 2006 i els seus programes i informes, les eines del projecte d'investigació Canvi Climàtic en la Costa Espanyola (C3E), les avaluacions preliminars del risc d'inundació, els mapes de perillositat i de risc per inundació, i els plans de gestió del risc d'inundació corresponents.

Finalment, pel que fa als espais del litoral afectats per la declaració i el règim d'utilització, es pot dir: en primer lloc, que ni la LC88 ni el RCO14 no diuen res de quina ha de ser l'extensió cap a l'interior. Tal com assenyala Núñez Lozano,<sup>83</sup> cal suposar que s'acota, com a mínim, fins a la línia interior de la ribera del mar, deixant-ne fora, si escau, altres dependències demaniales contigües amb la ribera del mar.

Així mateix, cal destacar l'escassa atenció que es presta als espais de propietat privada contigus als trams de domini públic en situació de regressió greu, i en especial quan l'avançada del mar comporti una modificació cap a l'interior de la línia de la ribera del mar. Sobre això, la disposició transitòria tretzena, en el paràgraf segon del segon apartat, exclou la possibilitat de legalitzar obres i instal·lacions situades en un tram declarat en situació de regressió greu, de manera que, si s'interpreta que es refereix no només a les obres i les instal·lacions en el tram declarat, sinó, també, a les ubicades en la zona de servitud de protecció contigua (i això perquè la disposició desenvolupa el primer apartat de la disposició transitòria quarta de la LC88, que regula la legalització d'obres i instal·lacions anteriors a l'entrada en vigor de la Llei i ubicades tant en el demani com en la zona de servitud de protecció), caldria concloure que sí que s'ha prestat atenció a la situació d'aquests espais. No obstant això, es tracta d'una referència d'efectivitat nul·la, ja que, per desenvolupar aquesta disposició reglamentària, el primer apartat de la disposició transitòria quarta de la LC88 només és aplicable als espais que s'incloguin en la servitud de protecció després del primer atermenament efectuat a partir de l'entrada en vigor de la Llei. Tenint en compte que hi ha de concórrer la situació de regressió greu en aquest primer atermenament i que el 30 de juliol de 2015 es va anunciar que ja havia culminat l'atermenament de tot el litoral espanyol, sense que tinguem notícies que s'hi hagi declarat cap tram de domini públic en situació de regressió greu, és possible afirmar que no hi haurà obres i instal·lacions que no es legalitzin per aquest motiu.<sup>84</sup>

Una altra qüestió és si els terrenys contigus als trams de domini públic declarats en regressió greu estan amenaçats per la invasió del mar, i si s'hi poden fer obres de defensa a l'empara de l'article 6 LC88 o no. En el marc de les noves previsions introduïdes en nom de la lluita contra el canvi climàtic, s'ha modificat el que es preveia a fi de condicionar la possibilitat de la construcció d'obres de defensa, amb l'autorització o la concessió prèvies

---

83. Núñez, *El dominio público*, 465.

84. *Ibíd.*

(art. 9.4 RCO14), al fet que “no perjudiquin la platja ni la zona maritimoterrestre, ni menyscabin les limitacions i servituds legals corresponents”.

Pel que fa al règim d'utilització dels trams de domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu, es caracteritza pel fet que, en principi, després de la declaració no es pot atorgar cap nou títol d'ocupació del demani (art. 13 ter.2 LC88 i 29.2 RCO14), i tampoc no és poden prorrogar els títols encara vigents.

Ara bé, si es tracta de zones en les quals no hi ha risc cert d'inundació en els propers cinc anys, excepcionalment, la declaració pot preveure que s'atorguin drets d'ocupació destinats a serveis públics coincidents amb l'article 32 LC88, i aquest atorgament no pot excedir el termini de cinc anys.

### **2.5.2. El Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, sobre avaluació i gestió de riscos d'inundació**

Cal referir-se a aquesta norma, perquè una part dels seus preceptes desenvolupen i complementen la Llei de costes, de manera que es coordinen adequadament les inundacions en la costa amb les inundacions en les zones de transició i les inundacions fluvials, i totes s'incorporen al Sistema Nacional de Cartografia de Zones Inundables. Aquest sistema inclou tot un conjunt d'estudis d'inundabilitat realitzats pel MAGRAMA i els seus organismes de conca, en col·laboració amb les comunitats autònomes corresponents i, si escau, les administracions locals afectades.

Aquest Reial decret té com a principals objectius obtenir un coneixement adequat dels riscos associats a les inundacions i fer-ne una avaluació correcta, i aconseguir una actuació coordinada de totes les administracions públiques i la societat per reduir-ne les conseqüències negatives.

Per a la seva materialització, preveu l'obligació que en cada demarcació hidrogràfica es faci una “avaluació preliminar de risc d'inundació” (EPRI) (art. 5 a 7), que s'haurien d'haver conclòs abans del 22 de desembre de 2011, i s'elaborin els “mapes de perillositat i risc d'inundació” en cada demarcació hidrogràfica (art. 8 a 10), i els “plans de gestió dels riscos d'inundació” (art. 11 a 13), que s'haurien d'haver aprovat i publicat abans del 22 de desembre de 2015.

D'acord amb l'article 3, s'entén per inundació en les zones costaneres el negament temporal o permanent de terrenys que no estan normalment coberts d'aigua a causa de marees, onatge, ressaques o processos erosius

de la línia de costa, i les causades per l'acció conjunta de rius i mar en les zones de transició.

Mentre que la zona costanera inundable és la zona adjacent a la línia de costa susceptible de ser afectada per l'aigua del mar a causa de les mareas, l'onatge, les ressaques o els processos erosius de la línia de costa, i les causades per l'acció conjunta de rius i mar en les zones de transició. I el risc d'inundació és la combinació de la probabilitat que es produeixi una inundació i de les seves possibles conseqüències negatives per a la salut humana, el medi ambient, el patrimoni cultural i l'activitat econòmica i les infraestructures. Tant el negament temporal o permanent com l'afectació per aigua del mar podrien implicar que els espais afectats fossin considerats zona maritimoterrestre, d'acord amb l'article 3.1.a) LC88.

### **2.5.3. L'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral de Catalunya**

En l'àmbit autonòmic, destaca l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català (APLC), que té per objecte el desenvolupament normatiu de la competència exclusiva en ordenació del litoral que preveu l'article 149.3 EAC, i de la competència en execució i gestió de les obres d'interès general situades al litoral català que preveu l'article 149.4 EAC.

L'àmbit d'aplicació previst per a aquesta llei és el conjunt dels béns de domini públic maritimoterrestre que defineix la LC88, que inclouen, en tot cas, el mar territorial i les aigües interiors. Així com la zona d'influència del domini públic, configurada per una franja mínima de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal terra endins, des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre. Aquesta franja pot ser ampliada pel Pla d'ordenació del litoral català, en coherència amb el planejament urbanístic i territorial.

La llei distingeix, entre d'altres, els objectius particulars següents:

1) Transposar a l'ordenament català els objectius i principis del Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres de la Mediterrània, adoptat en el marc del Conveni per a la protecció del medi marí i de la regió costanera de la Mediterrània (Conveni de Barcelona).

2) Articular nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral a través d'un pla territorial sectorial d'ordenació del litoral i d'uns plans

d'usos del litoral i les platges que incorporin disposicions específiques pel que fa al domini públic marítimoterrestre.

3) Trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català a través d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a Administració de referència i un protagonisme més gran dels ajuntaments.

Entre les finalitats de la Llei i els seus instruments d'ordenació i gestió, l'article 3 de l'Avantprojecte preveu:

1) Facilitar, per mitjà d'una planificació racional de les activitats, el desenvolupament sostenible de les zones costaneres, i garantir que es tinguin en compte el medi ambient i els paisatges de manera conciliada amb el desenvolupament econòmic, social i cultural.

2) Preservar les zones costaneres, a fi de garantir-ne el desenvolupament turístic i econòmic de qualitat, en benefici de les generacions presents i futures.

3) Garantir la utilització sostenible dels recursos naturals.

4) Garantir la preservació de la integritat dels ecosistemes costaners, així com dels paisatges costaners i de la geomorfologia costanera.

5) Prevenir i/o reduir els efectes dels riscos naturals i, en particular, del canvi climàtic, que puguin ser produïts per activitats naturals o humanes.

6) Garantir la coherència entre les iniciatives públiques i privades i entre totes les decisions de les autoritats públiques, a escala nacional i local, que afecten la utilització de la zona costanera.

## **2.6. Conclusions**

**Primera.** El litoral català, com el de la resta de la península, pateix des de fa més de quatre dècades, un deteriorament generalitzat, provocat per la utilització de la franja costanera de forma indiscriminada sense tenir en compte els límits que tot ús territorial té, i que ha estat possible per la inexistència d'una veritable consciència social sobre aquesta qüestió, i per la manca de voluntat administrativa de protegir, mínimament, un territori tan vulnerable i, alhora, tan desitjable.

En aquest sentit, les normes legals de protecció, tant urbanístiques com de costes (Llei de costes de 1965) i mediambientals, promulgades en el nostre ordenament amb anterioritat a 1988 van ser més aviat escasses i

fragmentàries, de manera que la planificació dels espais costaners estava mancada de la cobertura legal necessària per portar a terme una protecció adequada d'aquests espais. Tot plegat va portar l'Estat a promulgar la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LC88), una de les lleis sectorials postconstitucionals que ha tingut més impacte social i a la qual podríem qualificar tant de llei mediambientalista com també de llei urbanística específica per a l'espai litoral. Mediambientalista perquè “referida bàsicament a la gestió i conservació d'aquest patrimoni natural”, en aquesta Llei “s’hi desenvolupen els principis de l’article 45 de la Constitució” i “es recullen els criteris continguts en la Recomanació 29/1973 del Consell d’Europa sobre protecció de zones costaneres” i en la Carta del Litoral de 1981”. I urbanística perquè conté determinacions que el planejament ha hagut d’acollir, així com prohibicions o limitacions d’usos constructius en el domini públic i en les franges privades contigües al demani maritimoterrestre.

Pel moment en què va néixer la LC88, aquesta norma no va preveure un sistema adequat d’ordenació integral i sostenible de les zones costaneres, i, en conseqüència, no estava a l’altura de les exigències internacionals i comunitàries existents en aquesta matèria, i no va aconseguir disminuir la pressió urbanística en el litoral.

**Segona.** Si bé, avui, la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la LC88 (LPYUSL), i el seu Reglament de desenvolupament de 2014 han perdut una ocasió d’or per fer-ho, la sostenibilitat ambiental i urbanística del litoral no és l’objectiu real, i del seu articulat es dedueix com desatèn la protecció dels valors mediambientals de la costa, de manera que continua amb l’“urbanisme nociu” de l’espai litoral i, per tant, continua allunyant-se del tan anhelat “desenvolupament sostenible” del litoral.

Des del punt de vista mediambiental, la LPYUSL té el mèrit d’introduir de forma tímida el canvi climàtic com una de les amenaces per a l’espai litoral que no resulta menor. Per això, inclou tota una sèrie de referències a la defensa, la protecció i l’adaptació del domini públic maritimoterrestre als efectes del canvi climàtic i, en especial, el relatiu al domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu, que regula l’article 13 ter de la Llei de costes.

**Tercera.** És objectiu de la protecció del demani maritimoterrestre la defensa de la seva integritat i dels fins d’ús general a què està destinat, així com la preservació de les característiques i els elements naturals i la prevenció de les perjudicials conseqüències d’obres i instal·lacions. Per



això, el legislador de la LC88 identifica l'acció urbanística com una de les amenaces més clares a la integritat del demani marítimoterrestre.

En línia amb això, la Llei de costes estableix l'estatut legal del territori litoral (sòl i costa), i això inclou prohibicions absolutes i estàndards urbanístics; i vincula el planejament territorial i urbanístic dels terrenys contigus al demani marítimoterrestre a la regulació que fa l'Estat del contingut de les servituds. I, per la seva banda, el dret urbanístic és molt present en el règim transitori que recull la Llei de costes en establir l'aprovació de les servituds en funció de la classificació establerta dels terrenys sobre els quals recauen i, a més, moltes de les previsions de la Llei de costes estan supeditades al que determinin els instruments d'ordenació territorial i urbanística.

En tot cas, s'ha de ressaltar que les previsions de contingut urbanístic que fa la normativa de costes condicionen però no imposen la classificació urbanística dels terrenys que hi estan sotmesos.

**Quarta.** Respecte a si la LPYUSL i el seu Reglament de desenvolupament de 2014 porten a terme un tractament legal del litoral sota paràmetres de protecció i sostenibilitat ambiental, podem dir que, només llegint el preàmbul de la LPYUSL, es podria arribar a creure que es tracta d'una llei que fa honor al seu títol i que, certament, és una llei que respon a les exigències de l'article 45 CE. Però una lectura assossegada del seu articulat aporta l'opinió contrària i fa evident la revaloració econòmica del litoral davant el "desenvolupament sostenible" a què es refereix la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.

Així mateix, del conjunt de tècniques específiques de sostenibilitat ambiental que preveu la LPYUSL, ens limitarem a la greu amenaça que per a la integritat i la protecció del litoral suposa el canvi climàtic, i contra la qual cal actuar "amb total resolució".

**Cinquena.** La Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral (LPYUSL), que es va promulgar en el marc del Segon Programa de juliol de 2009, desenvolupa el Pla nacional d'adaptació al canvi climàtic, el qual tenia com a objectiu la inclusió de les mesures d'adaptació al canvi climàtic en la normativa sectorial.

Les referències a la defensa, la protecció i l'adaptació del domini públic marítimoterrestre als efectes del canvi climàtic es van introduir en els articles 2.a), 6.1, 6.3, 44.2, 55.1, 66.2, 72.1, 76.m) i 78.1.m) de la Llei de costes; s'hi va afegir un article 13 ter, un nou capítol II bis del títol IV sobre "Contribucions especials" (art. 87 bis), i s'hi va addicionar, també, una nova disposició addicional vuitena, segons la qual el MAGRAMA, en el termini

de dos anys des de l'entrada en vigor de la LPYUSL (31 de maig de 2013), havia d'elaborar una "Estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic", que havia de recollir els diferents graus de vulnerabilitat del litoral i els riscos associats al canvi climàtic que afecten les nostres costes, i de proposar mesures per fer front als seus efectes.

Igualment, les comunitats autònomes a les que s'hagin adscrit terrenys de domini públic maritimoterrestre, d'acord amb l'article 49 LC88 —això és, per a la construcció de nous ports i vies de transport de la titularitat d'aquelles comunitats— havien de presentar en el mateix termini de dos anys al MAGRAMA, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació dels terrenys esmentats i de les estructures que s'hi poden construir per fer front als possibles efectes del canvi climàtic (DA 8.2 LPYUSL), que hauria d'estar subjecte al procediment que recullen les lleis respectives de les comunitats autònomes sobre avaluació ambiental estratègica.

**Sisena.** Respecte al règim especial que la LPYUSL preveu per al "domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu", en l'apartat novè de l'article primer afegeix un nou article 13 ter a la Llei, amb l'objecte de posar a disposició de l'Administració de l'Estat un instrument destinat a detectar els trams del domini maritimoterrestre més afectats pels efectes del canvi climàtic, que permeti condicionar-ne la utilització present o futura, però que considerem que hauria de ser aplicable, també, en aquells casos en què la regressió greu és conseqüència de la proliferació de ports i/o obres de defensa.

L'Administració de l'Estat pot declarar en situació de regressió greu els trams del domini públic maritimoterrestre en els quals es verifiqui un retrocés en la línia de ribera en la longitud i l'interval temporal que s'estableixi reglamentàriament, d'acord amb criteris tècnics, sempre que s'estimi que no poden recuperar l'estat anterior per processos naturals. En aquest, per tant, el pressupost de fet pot tenir lloc en la declaració. L'article 29 RCo14 s'ha limitat a especificar, en l'apartat primer, que el retrocés sigui "superior a cinc metres l'any, en cada un dels últims cinc anys". Per tant, una longitud i un interval que dificulten sobre manera la declaració de domini públic maritimoterrestre en situació de regressió greu.

Respecte a la competència per portar a terme aquesta declaració, és cert que la LPYUSL, en la disposició final segona, i el RCo14, en la disposició final primera, justifiquen en els articles 149.1.1. i 149.1.23 la regulació estatal de la matèria, i que l'article 13 ter.1 LC88 atribueix la competència a l'Administració General de l'Estat. Si bé, d'acord amb els títols invocats,

sembla que correspondria a les comunitats autònomes efectuar aquesta declaració.

Pel que fa als aspectes procedimentals, la declaració es realitza per ordre ministerial, que s'ha de publicar en el BOE i en la seu electrònica del MAGRAMA. Només s'ha previst amb caràcter previ el tràmit d'informació pública (art. 29.6 RCOI4) i la necessitat de disposar de l'informe de la comunitat autònoma i els ajuntaments corresponents, així com el tràmit d'al·legacions dels qui acreditin la condició d'interessats personant-se en l'expedient.

Finalment, pel que fa als espais del litoral afectats per la declaració i el règim d'utilització, es pot dir: en primer lloc, que ni la Llei de costes ni el RCOI4 diuen res de quina ha de ser l'extensió cap a l'interior. Tal com assenyala Núñez Lozano, cal suposar que s'acota, com a mínim, fins a la línia interior de la ribera del mar, deixant-ne fora, si escau, altres dependències demaniales contigües amb la ribera del mar.

Respecte a, si els terrenys contigus als trams de domini públic declarats en regressió greu estan amenaçats per la invasió del mar, i si s'hi poden fer obres de defensa a l'empara de l'article 6 LC88 o no. En el marc de les noves previsions introduïdes en nom de la lluita contra el canvi climàtic, s'ha modificat el que es preveia a fi de condicionar la possibilitat de la construcció d'obres de defensa, amb l'autorització o la concessió prèvies (art. 9.4 RCOI4), al fet que "no perjudiquin la platja ni la zona marítime-terrestre, ni menyscabin les limitacions i servituds legals corresponents".

**Setena.** El Reial decret 903/2010, de 9 de juliol, sobre avaluació i gestió de riscos d'inundació conté una sèrie de preceptes que desenvolupen i complementen la Llei de costes, de manera que es coordinen adequadament les inundacions en la costa amb les inundacions en les zones de transició i les inundacions fluvials, i totes s'incorporen al Sistema Nacional de Cartografia de Zones Inundables. Aquest sistema inclou tot un conjunt d'estudis d'inundabilitat realitzats pel MAGRAMA i els seus organismes de conca, en col·laboració amb les comunitats autònomes corresponents i, si escau, les administracions locals afectades.

Aquest Reial decret té com a principals objectius obtenir un coneixement adequat dels riscos associats a les inundacions i fer-ne una avaluació correcta, i aconseguir una actuació coordinada de totes les administracions públiques i la societat per reduir-ne les conseqüències negatives.

Per a la seva materialització, preveu l'obligació que en cada demarcació hidrogràfica es faci una "avaluació preliminar de risc d'inundació" (EPRI) (art. 5 a 7), que s'haurien d'haver conclòs abans del 22 de desembre

de 2011, i s'elaborin els “mapes de perillositat i risc d'inundació” en cada demarcació hidrogràfica (art. 8 a 10), i els “plans de gestió dels riscos d'inundació” (art. 11 a 13), que s'haurien d'haver aprovat i publicat abans del 22 de desembre de 2015.

**Vuitena.** A Catalunya, destaca l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català, que té per objecte el desenvolupament normatiu de la competència exclusiva en ordenació del litoral que preveu l'article 149.3 EAC, i de la competència en execució i gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, que preveu l'article 149.4 EAC.

L'àmbit d'aplicació previst per a aquesta Llei és el conjunt dels béns de domini públic maritimoterrestre que defineix la LC88, que inclouen, en tot cas, el mar territorial i les aigües interiors. Així com la zona d'influència del domini públic, configurada per una franja mínima de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal terra endins, des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre. Aquesta franja pot ser ampliada pel Pla d'ordenació del litoral català, en coherència amb el planejament urbanístic i territorial.

La Llei distingeix, entre d'altres, els objectius particulars següents:

1) Transposar a l'ordenament català els objectius i principis del Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres de la Mediterrània, adoptat en el marc del Conveni per a la protecció del medi marí i de la regió costanera de la Mediterrània (Conveni de Barcelona).

2) Articular nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral a través d'un pla territorial sectorial d'ordenació del litoral i d'uns plans d'usos del litoral i les platges que incorporin disposicions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre.

3) Trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català a través d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com Administració de referència i un protagonisme més gran dels ajuntaments.

Entre les finalitats de la Llei i els seus instruments d'ordenació i gestió, l'article 3 de l'Avantprojecte preveu:

1) Facilitar, per mitjà d'una planificació racional de les activitats, el desenvolupament sostenible de les zones costaneres, i garantir que es tinguin en compte el medi ambient i els paisatges de manera conciliada amb el desenvolupament econòmic, social i cultural.

- 2) Preservar les zones costaneres, a fi de garantir-ne el desenvolupament turístic i econòmic de qualitat, en benefici de les generacions presents i futures.
- 3) Garantir la utilització sostenible dels recursos naturals.
- 4) Garantir la preservació de la integritat dels ecosistemes costaners així com dels paisatges costaners i de la geomorfologia costanera.
- 5) Prevenir i/o reduir els efectes dels riscos naturals i, en particular, del canvi climàtic, que puguin ser produïts per activitats naturals o humanes.
- 6) Garantir la coherència entre les iniciatives públiques i privades i entre totes les decisions de les autoritats públiques, a escala nacional i local, que afecten la utilització de la zona costanera.



### 3

El desenvolupament d'una llei d'ordenació del litoral català que desplegui les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en ordenació del litoral de l'article 149.3 de l'Estatut —traspassades mitjançant els reials decrets 1404/2007, de 19 d'octubre, i 1387/2008, d'1 d'agost— i avanci cap a l'articulació d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i més protagonisme dels ajuntaments<sup>85</sup>

#### 3.1. Introducció

Aquesta recerca naixia amb l'objectiu de desplegar el marc competencial estatutari en matèria d'ordenació del litoral a Catalunya.<sup>86</sup> S'ha de tenir en compte que el títol competencial d'ordenació del litoral —nascut el 1979 en la redacció dels estatuts basc i català— ha estat condicionat des del seu

---

85. La redacció base d'aquest capítol correspon a Josep M. Aguirre i Font (Universitat de Girona).

86. Aquesta recerca és la continuació de la desenvolupada per Josep M. Aguirre, membre de l'equip de recerca d'aquest projecte, en diverses publicacions prèvies fruit de la seva tesi doctoral: Aguirre, *El régimen jurídico*; Aguirre, "Catalunya davant la legislació"; Aguirre, *La governança i la gestió*; Aguirre, "El legislador autonómico"; i Aguirre, "L'impacte de la reforma".

origen per la manca de claredat constitucional del seu contingut. La Constitució espanyola (CE) de 1978, que havia reconegut la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre i n'havia definit el règim jurídic en l'article 132, no havia concretat res en relació amb la distribució competencial d'aquest domini, com tampoc no apareixia l'ordenació del litoral.

La indefinició del mateix concepte de *litoral*, afegida a una visió molt centralista de l'ordenació de la costa per part de l'Administració de l'Estat, va acabar de buidar el contingut del títol competencial a través de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LC88). La LC88, fonamentada en els articles 149.1.1 i 149.1.23 CE, va establir limitacions a les propietats des del límit interior de la ribera del mar fins a 500 metres terra endins, es va excedir en la configuració del règim jurídic del domini públic i va menystenir les competències de la Generalitat i dels ajuntaments.

En aquest context, el Tribunal Constitucional, lluny d'aclarir el títol competencial en ordenació del litoral, el va acabar diluint en el d'ordenació del territori en la controvertida Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 149/1991, de 4 de juliol, que validava la LC88 i justificava la intromissió de l'Estat en les competències en ordenació del territori i urbanisme.<sup>87</sup> Aquesta línia jurisprudencial —tot i que amb algun punt d'inflexió, com el de la Sentència 61/1997, de 20 d'abril, en què el TC va afirmar taxativament que la competència en matèria d'urbanisme i ordenació del territori és exclusiva de les comunitats autònomes— s'ha mantingut fins als nostres dies.

*A priori*, doncs, el paper de les CA en l'ordenació de l'espai litoral més pròxim al mar va quedar limitat a l'establiment d'una regulació complementària de protecció de la LC88 fora del domini públic maritimoterrestre que, en qualsevol cas, havia de respectar el contingut mínim de la LC88 i no la podia contradir.<sup>88</sup>

La voluntat de superar aquest esquema va portar el legislador català, en el marc de la reforma de l'Estatut autonomia de Catalunya (EAC) de 1979, a redefinir la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya

---

87. El TC va arribar a qualificar d'innecessària l'existència del concepte *ordenació del litoral* en els estatuts d'autonomia, ja que, al seu entendre, aquest concepte ja quedava prou cobert dins de la competència en ordenació del territori. Aquesta tesi defensada pel TC ha estat discutida per una part de la doctrina amb anterioritat i també posteriorment a la promulgació de la STC 149/1991; entre d'altres, Menéndez, "La ordenación de playas", 27-96; Meilán, "Comunidades autónomas", 13-35; o Pou, "Ordenación del litoral", 543-562.

88. Sobre aquesta qüestió es pot llegir Belén Noguera de la Muela, també membre de l'equip de recerca, a Noguera, "Las competencias estatales", 105-182.



en matèria d'ordenació del litoral —tal com també van fer altres CA amb litoral que van reformar els seus estatuts.

El nou article 149.3 EAC 2006 assumeix un ampli ventall de competències que, per primer cop, engloben també el domini públic maritimoterrestre —planificació i regulació del litoral; gestió dels títols d'ocupació del domini públic; regulació i gestió del règim econòmic i financer; i execució d'obres que no siguin d'interès general. Així mateix, s'incorpora a l'Estatut un principi rector que disposa la necessitat que els poders públics vetllin per la defensa del litoral.

Partint doncs d'aquesta premissa la voluntat de la recerca és estudiar el potencial de desplegament d'aquest nou marc competencial mitjançant una llei d'ordenació del litoral català que desplegui les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya en ordenació del litoral de l'article 149.3 EAC —traspassades mitjançant els reials decrets 1404/2007, de 19 d'octubre i 1387/2008, d'1 d'agost— i avanci cap a l'articulació d'un model de gestió integrada<sup>89</sup> de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i més protagonisme dels ajuntaments.

Per fer-ho, estudiarem, en primer lloc, els límits que la jurisprudència constitucional ha introduït en la legislació autonòmica en matèria d'ordenació del litoral que diverses comunitats autònomes han aprovat al llarg de la darrera dècada i, posteriorment, estudiarem el marc competencial català que defineix l'Estatut de 2006 i els límits que els decrets de traspassos i la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut li van imposar. A partir d'aquesta anàlisi, finalment examinarem els marges jurídics i competencials del legislador català per aprovar una llei pròpia d'ordenació del litoral català.

### **3.2. Els límits de la legislació autonòmica en matèria d'ordenació del litoral d'acord amb la jurisprudència constitucional**

Com s'ha exposat, el títol competencial d'ordenació del litoral s'ha vist històricament condicionat per la jurisprudència constitucional que l'havia buidat de contingut en la franja de domini públic maritimoterrestre. Tal

---

89. Sobre gestió integrada; vegeu les obres de Zamorano, *La ordenación del litoral*; i Sanz, "La Unión Europea".

com reconeix la consolidada jurisprudència constitucional a partir de la STC 149/1991, de 4 juliol, fins a la recent STC 28/2016, de 18 de febrer:

Aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización.

Ara bé, la definició del domini i l'establiment del seu règim jurídic buiden de contingut les competències autonòmiques en la matèria? Quin és el marge del legislador autonòmic per desenvolupar les competències en matèria d'ordenació del litoral en l'espai de domini públic o els seus terrenys confrontants?

Al llarg de la darrera dècada, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquests límits en diverses sentències que analitzen la constitucionalitat de normes autonòmiques que regulaven els béns de domini públic maritimoterrestres, o bé estableixen el règim jurídic dels béns compresos en alguna de les seves servituds.

En aquest sentit, la STC 46/2007, d'1 març —que analitzava la constitucionalitat de la Llei balear 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries— començava reconeixent la competència estatal per condicionar les competències autonòmiques en afirmar que:

Resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica.

La mateixa sentència, però, nega la possibilitat inversa —que les competències autonòmiques puguin condicionar les estatals— en relació amb la possibilitat que l'Administració autonòmica pugui emetre informes vinculants sobre els plans de l'Estat que puguin afectar les seves competències. Així, la sentència conclou que:

La norma autonòmica que ara examinamos excede del marc competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la comunidad autónoma se configura no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Estado, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico. Por ello, no resulta admisible, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, una regulación como la prevista en el precepto balear, puesto que la misma desconoce el carácter prevalente de las competencias estatales en los términos establecidos por este Tribunal (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40], FF 30 y 40), las cuales, con las salvedades que ya se han expuesto, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden.

La STC 46/2007 també serveix per recordar que les competències autonòmiques en ordenació del litoral no poden reduir les facultats de l'Estat sobre el domini públic. En aquest sentit, i sobre la possibilitat que la Llei autonòmica regulés —per a l'illa de Formentera— els béns que podien formar part de la ribera del mar, el TC conclou que:

La competencia que ostenta la comunidad autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, [...] para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar, así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación.

En relación con ello, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991 [RTC 1991, 149], de 4 de julio, FJ 2 A).

Una segona llei que també ha estat objecte de la jurisprudència constitucional és la Llei gallega d'ordenació urbanística i protecció del medi rural, pel que fa a la seva possible vulneració de les competències estatals en matèria de costes. Sobre aquesta norma han recaigut dues sentències:

la STC 87/2012, de 18 d'abril, i la STC 137/2012, de 19 de juny, totes dues sobre la mateixa disposició —tot i que en versions diferents pel que fa a la redacció—. L'article en qüestió, en ambdues redaccions, en essència amplia el règim transitori de la LC88 i el Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de costes, pensat per al sòl urbanitzable delimitat i l'urbà, al conjunt de nuclis rurals preexistents de caràcter tradicional que preveu la Llei gallega 11/1985, de 22 d'agost, d'adaptació de la Llei del sòl gallega.

En la primera de les sentències, la STC 87/2012, de 18 d'abril, el Tribunal recorda que, només li correspon a l'Estat establir limitacions i servituds sobre els terrenys confrontants al demani maritimoterrestre, entre les quals, la servitud de protecció. No només això, sinó que el TC conclou taxativament que:

Las comunidades autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la comunidad autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8).

En idèntic sentit conclou també la STC 137/2012, de 19 de juny:

Al igual que en el supuesto enjuiciado en la citada STC 87/2012, el objeto de la norma, en sus dos primeros apartados [...] vulnera las competencias estatales relativas al establecimiento de la servidumbre de protección y que, en lo que aquí importa, implican la determinación en exclusiva de los supuestos en los que, como excepción a la regla general de 100 metros, establecida por el art. 23.1 de la Ley de costas, la anchura de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre será de 20 metros con el régimen específico que deriva del apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas y su normativa de desarrollo.

Aquesta jurisprudència ja consolidada del Tribunal Constitucional s'ha reiterat en sentències posteriors, com la 5/2015, de 22 de gener, que estudiava la constitucionalitat de diversos preceptes de la Llei 7/2009, de 6 de maig, de modificació del Text refós de les lleis d'ordenació del territori de les Canàries i d'espais naturals de les Canàries sobre declaració i ordenació

d'àrees urbanes al litoral canari. El Tribunal torna a tombar un precepte que buscava ampliar l'àmbit d'aplicació del règim transitori de la Llei de costes afirmant que les comunitats autònomes no tenen cap competència per regular les limitacions o servituds del terrenys confrontants amb el domini públic, ni tampoc per reduir el contingut de les facultats que corresponen a l'Estat com a titular del domini públic maritimoterrestre, entre les quals es troba la definició dels criteris per determinar els béns integrants d'aquest domini públic i la delimitació concreta d'aquests béns.

Més recentment, aquesta sentència ha estat citada en diverses ocasions en les sentències que resolien els recursos interposats contra la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes, per entendre el Tribunal que la Llei esmentada no vulnera les competències autonòmiques en matèria d'ordenació territorial i urbanística.

Justament en relació amb aquests recursos destaca la Sentència del Tribunal Constitucional 28/2016, de 18 de febrer, que resol el recurs interposat per la Generalitat de Catalunya sobre la norma esmentada. La sentència, arran de l'estudi sobre la constitucionalitat del nou règim d'ocupació i ús de les platges, recorda que la competència autonòmica en matèria d'ordenació del litoral s'estén al domini públic maritimoterrestre, sense perjudici de les limitacions que l'Estat pugui establir a aquesta competència autonòmica, com a titular del domini (art. 132.2 CE) o en l'exercici de seva competència mediambiental (art. 149.1.23 CE). I afirma el TC que aquestes limitacions en cap cas no poden determinar quin ha de ser el règim concret d'utilització i ocupació del demani, i imposar-ne un ús concret.

El Tribunal entén que l'Estat és competent per regular el nivell de protecció necessari en determinats trams de platja, però que no ho és, en canvi, per prescriure'n un ús que correspon decidir a les instàncies autonòmiques o, si escau, locals.

Així doncs, la jurisprudència més recent del Tribunal Constitucional, respecte a la competència en ordenació del litoral i la seva relació amb les competències estatals en matèria de costes, admet la competència de l'Estat per condicionar les competències autonòmiques —sempre que es faci de manera proporcional—, però no admet, en canvi, el mecanisme invers, ja que les CA no poden condicionar les competències estatals —encara que mantinguin vincle amb l'urbanisme o l'ordenació del territori—. La mateixa jurisprudència limita també —i de manera taxativa— la possibilitat que les comunitats autònomes puguin identificar espais que conformin la ribera del mar —encara que sigui una mera reproducció de la legislació

estatal—, així com intervenir en la definició dels espais que entren dins l'aplicació del règim transitori de la mateixa LC88.

Ara bé, aquestes limitacions en cap cas no impedeixen que la competència autonòmica en matèria d'ordenació del litoral s'estengui al domini públic maritimoterrestre —com el mateix Estatut català reconeix— i que les comunitats autònomes, d'acord amb les limitacions de la legislació bàsica, puguin fixar els usos d'aquest espai.

Tot plegat comporta que el paper de les CA en l'ordenació de l'espai litoral, amb caràcter general i sense perjudici de les competències que assumeixin a través dels nous estatuts, queda limitat a l'establiment d'una regulació complementària de protecció més enllà del domini públic maritimoterrestre, que en qualsevol cas ha de respectar el contingut mínim de la LC88 i no la pot contradir. Així ho preveu de manera explícita l'article 21.3 LC88, en afirmar que les disposicions de la Llei pel que fa al règim de servituds tenen caràcter de regulació mínima i complementària de les que dictin les CA. En el mateix sentit està redactada la disposició addicional sisena de la LC88, que afirma també que les previsions de la LC88 pel que fa a les limitacions de l'ús del sòl s'apliquen sense perjudici de les competències de les CA i dels ajuntaments.

Ara bé, quin és el marge del legislador català per regular el conjunt del seu espai litoral, domini públic inclòs? Per donar resposta a la pregunta analitzem a continuació les noves previsions estatutàries i els límits que defineixen els decrets de traspassos i la mateixa Sentència de l'Estatut 31/2010, de 28 de juny.

### **3.3. Les noves previsions estatutàries de l'Estatut de 2006 en matèria d'ordenació del litoral i els límits que defineixen els decrets de traspassos i la Sentència de l'Estatut**

La distribució de competències en l'espai litoral, i singularment al domini públic, s'ha definit històricament a partir de dues característiques: la concurrència de les tres administracions territorials en la seva ordenació i la manca d'una regulació clara que precisi les competències i les funcions de cada administració.

La Llei de costes, emprada per delimitar les competències de les diferents administracions en aquest espai, havia definit un ampli ventall de competències de l'Administració General de l'Estat, moltes de les quals

posaven en qüestió les competències autonòmiques. Però havia omès qualsevol descripció de les competències autonòmiques i es limitava a afirmar que les comunitats autònomes han d'exercir les competències que tinguin atribuïdes en virtut dels seus estatuts respectius. Competències que en el cas català es definien d'una forma absolutament imprecisa fins a 2006, ja que l'Estatut de 1979 únicament afirmava que Catalunya era competent en matèria d'ordenació del litoral.

D'altra banda, en relació amb les competències municipals —més enllà de la possibilitat d'informar sobre atermentaments o sol·licitud de títols—, el text estatal es limitava a atorgar als municipis les competències d'exploració dels serveis de temporada i l'obligació de mantenir les platges i els llocs públics de bany en les degudes condicions de neteja, higiene i salubritat, així com vigilar l'observança de les normes i instruccions dictades per l'Administració de l'Estat sobre salvament i seguretat de les vides humanes.

La distribució de competències de la Llei de costes, per tant, lluny de reflectir la pluralitat d'administracions i competències que operen sobre aquest espai, limitava de forma severa la capacitat d'intervenció municipal i pràcticament n'excloïa l'autonòmica, i feia pivotar tot el gruix de competències sobre l'Administració estatal.

Tot plegat comportà que en el marc de la reforma de l'Estatut català de 1979 s'aprofités per reinterpretar i precisar la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral —tal com també van fer diverses comunitats litorals en la reforma dels seus estatuts respectius.

De fet, com apunta Joaquín Tornos,<sup>90</sup> aquest va ser justament un dels principals objectius de la reforma estatutària: “Tractar de fixar amb més precisió l'abast funcional i material de les competències pròpies de la Generalitat per garantir el contingut real de la seva autonomia”. L'experiència anterior amb l'Estatut de 1979 havia posat en evidència el problema dels títols competencials excessivament imprecisos, i la reforma volia fixar amb claredat l'abast dels diferents títols competencials —i evitar així els excessos competencials de l'Estat i les interpretacions del Tribunal Constitucional.

El nou text, que va sorgir d'un llarg procés de redacció i tramitació, incorporava novetats substancials en relació amb les competències que podien ser assumides per la Generalitat en matèria de litoral. Així, es passava del breu article 9.9 EAC 1979 —en què s'afirmava que la Generalitat

---

90. Tornos, “Tipologia de les competències”, 288-294.

de Catalunya tenia competències exclusives en ordenació del litoral— a una redacció més complexa i exhaustiva de l'article 149 —punts 3 i 4—, dedicat a les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i obres d'interès general situades al litoral català:

3. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

a) L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans.

b) La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.

c) La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general.

d) L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general.

4. Corresponen a la Generalitat l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, d'acord amb el que estableix l'article 148.

No només això, sinó que en un nou capítol de l'Estatut dedicat als “Principis rectors” s'incorporava també un article —el 46.4— dedicat al medi ambient, el desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial, el qual disposa que els “poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral [...]”. Amb l'aprovació de l'Estatut, l'ordenació del litoral deixa de ser un mer títol competencial per convertir-se en un espai que requereix una protecció mediambiental específica. Es tracta, sens dubte, d'un canvi substancial, ja que el nou Estatut incorpora la sensibilitat social vers la costa i la seva necessària protecció, i això ha de guiar l'actuació dels poders públics.

L'Estatut, però, no només delimita les competències de la Generalitat, sinó que també dedica un dels seus preceptes a la definició de les competències locals en l'article 84. Aquest article també fa referència a l'ordenació del litoral quan afirma que els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies, entre d'altres, en la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges. Aquestes competències resten condicionades al que regulin les lleis i al fet



que la comunitat autònoma hagi assumit competències en la matèria, tal com ens recorda el Tribunal Constitucional en la seva Sentència 31/2010, de 28 de juny.

L'article 149.3 EAC que hem detallat suposà, com apunta Joan Ridao,<sup>91</sup> que “passen a la competència exclusiva de la Generalitat diversos aspectes sobre els quals la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre havia comportat la seva inclusió dins la competència estatal, impedit l'exercici de competències autonòmiques”. Se supera així la visió imposada per l'aprovació de la LC88 el 1988, que va comportar no només que el domini públic quedés exclòs —de manera incongruent, des del nostre punt de vista— de les competències autonòmiques d'ordenació del litoral, sinó que l'Estat entrés a regular una franja de territori que superava amb escreix el domini públic i que podia arribar fins als 500 metres projectats terra endins.

Pel que fa als continguts concrets, la nova redacció no defineix la competència sobre l'ordenació del litoral de manera tancada, sinó al contrari: elabora una llista oberta de competències, en la qual inclou específicament les que el legislador estatal s'havia apropiat a través de la LC88 i la seva interpretació constitucional.

També es significatiu, en relació amb aquest article 149.3 EAC, que les competències de la Generalitat de Catalunya sobre ordenació del litoral només restin supeditades al règim general de domini públic, és a dir, als principis generals de l'article 132 CE, on es defineixen els béns de domini públic com a inembargables, imprescriptibles i inalienables. En aquest sentit, i com apunta Joan Ridao, “la invocació al règim general del domini públic que fa el precepte no es pot considerar equivalent al règim general del domini públic maritimoterrestre ni, encara menys, a allò previst a la LC, que haurà de ser reinterpretat d'acord amb la nova distribució competencial”.

L'opció presa pel legislador estatutari català difereix de la reforma estatutària aprovada pel País Valencià el 2006, que supedita les competències executives de la Generalitat valenciana sobre la zona maritimoterrestre a “la legislació de l'Estat”, és a dir, al règim ordinari de la LC88. També en difereix el nou Estatut de les Illes Balears de 2007, que distingeix entre la competència exclusiva en ordenació del litoral i la competència executiva en matèria de gestió del domini públic maritimoterrestre. En l'opció balear, queda implícit que el litoral i el domini públic maritimoterrestre no

---

91. Ridao, *Curs de dret públic*, 434-437.

constitueixen un mateix territori, ja que és impossible tenir la competència exclusiva sobre l'ordenació d'un territori i al mateix temps tenir-ne només les competències d'execució.

És per això que es considera encertada la redacció de l'Estatut català, així com la de l'Estatut andalús de 2007, que no tan sols no diferencien entre tots dos conceptes —litoral i domini públic maritimoterrestre—, sinó que distingeixen, dins de l'ordenació del litoral, les competències explícites en matèria de gestió de la zona maritimoterrestre.

Ara bé, com ha demostrat l'experiència estatutària al llarg de més de trenta anys, no n'hi ha prou amb la definició de noves competències en el text estatutari per desplegar-ne l'autogovern. Tres són els condicionats que històricament han hipotecat l'exercici de competències: una legislació bàsica, com la Llei de costes, poc respectuosa amb el marc competencial; la manca de traspàs efectiu i/o recursos per exercir de les competències; i una jurisprudència constitucional poc respectuosa amb el marc competencial autonòmic.

Quant a la legislació bàsica, la Llei de costes únicament afirma que les comunitats autònomes han d'exercir les competències que tinguin atribuïdes en virtut dels seus estatuts respectius. Per tant, des d'aquesta perspectiva sembla que la Llei no és un obstacle per al desenvolupament de les competències pròpies en matèria de litoral.

Ara bé, una altra cosa són els traspàsos efectivament realitzats i la jurisprudència del Tribunal Constitucional que condiona aquests títols competencials en la Sentència 31/2010, de 28 de juny que analitzarem a continuació.

### **3.3.1. Les limitacions competencials dels decrets de traspàsos dels anys 2007 i 2008 en matèria d'ordenació del litoral**

El llarg període de temps —pràcticament quatre anys— que va transcórrer entre la publicació de l'Estatut, el 20 de juliol de 2006, i la sentència que resolva sobre el recurs del Grup Parlamentari Popular contra aquest text, el 28 de juliol de 2010, va permetre que l'Estat aprovés els decrets de transferència de competències que permetien fer-les efectives: Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes), i Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspasats a

la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

No es tracta dels primers decrets de traspàs en matèria d'ordenació del litoral a Catalunya, ja que, en vigència de l'Estatut de 1979, l'Estat ja va transferir una part de les seves competències a través del Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, sobre transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral. Aquests nous decrets de traspàs, però, a diferència dels anteriors, precisen amb molt més detall el contingut del títol competencial i, de conformitat amb el nou Estatut, incorporen, per primer cop des del període republicà, competències en matèria de domini públic maritimoterrestre.

Entrant en el contingut dels decrets, en relació amb l'article 149.3 EAC, l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges —que preveu l'article 149.3.a)— és, probablement, l'única transferència que no s'ha operat de manera explícita en els dos reials decrets de 2007 i 2008. El motiu és que la competència per aprovar aquests plans ja va ser operada pel Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre.

En relació amb la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic —sigui en règim d'autoritzacions, de concessions o d'adscripcions, que preveu l'article 149.3.b)—, podem afirmar que la Generalitat es converteix en l'administració de referència, sense perjudici, tal com s'ha exposat, que l'Estat es reservi, pel que fa a les concessions o adscripcions, la facultat d'emetre els informes preceptius —vinculants en alguns casos i en d'altres, no—. De fet, a efectes pràctics, l'Estat només pot intervenir en els títols d'ocupació, o bé rescatant concessions demaniales per raons d'interès general —però amb l'informe previ de la Generalitat—, o bé a través de les reserves demaniales per al compliment de fins de la seva competència.

Amb una excepció que no recullen els decrets de traspàs, atès que l'Estat, a la pràctica, també s'ha reservat entre les facultats l'atorgament de les concessions que derivaven del règim transitori de la LC88. En aquest sentit, s'ha de dir que la redacció dels decrets de traspàs catalans no distingia entre concessions ordinàries o derivades del règim transitori de la LC88. A diferència del Reial decret 62/2011, de 21 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral, que sí que precisa que la gestió de les concessions demaniales són únicament les ordinàries de l'article 64 LC.

D'altra banda, malgrat que la Generalitat és competent per a la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic, la qual cosa inclou la vigilàn-

cia, la tramitació i la imposició i la recaptació de les sancions que corresponguin, pel que fa a l'incompliment de les condicions d'atorgament de les concessions demaniales no és competent per a la imposició de sancions de les ocupacions que no requereixin un títol vigent. A la pràctica, això significa que la capacitat d'intervenció en el domini públic és molt parcial, ja que, desgraciadament, moltes de les ocupacions existents no disposen de títol vigent i la Generalitat no hi pot actuar.

Pel que fa a les competències en relació amb les autoritzacions d'usos que l'Administració atorga per a les activitats establertes en alguna de les servituds que preveu la LC88, la Generalitat, amb els traspassos, ha assumit la gestió i l'atorgament d'autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar, amb la qual cosa amplia les autoritzacions que des de 1992, amb l'aprovació del Decret 55/1992, de 10 de febrer, ja atorgava en relació amb els usos ordinaris de la servitud de protecció. En canvi, no s'ha previst res en relació amb les autoritzacions per a usos excepcionals d'utilitat pública de la servitud de protecció —entre els usos excepcionals figuren els més polèmics, com, per exemple, habitatges o hotels.

Per contra, és poc optimista la conclusió en relació amb les competències traspassades pel que fa al règim econòmic i financer del domini públic maritimoterrestre —que preveu l'article 149.3.c) EAC—. Així, no només no s'han transferit les funcions de regulació dels cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic, sinó que l'Estat continua recaptant-ne els imports. De fet, a efectes pràctics, en relació amb aquesta matèria, la Generalitat només pot recaptar el cànon per l'explotació de l'activitat pendent de desplegament normatiu. Cal suposar que l'Estat, si manté els ingressos derivats de les concessions, també mantindrà el règim d'inversions en el domini públic català, amb independència d'aquestes transferències. En qualsevol cas, s'ha de dir, però, que el segon reial decret de traspàs deixa oberta la possibilitat que les dues administracions acordin mecanismes de col·laboració per facilitar als usuaris la gestió dels pagaments i evitar que hagin d'acudir novament a més d'una administració pel que fa a la gestió de l'espai.

Quant a l'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general de l'article 149.3.d), passa a ser competència de la Generalitat la planificació, l'elaboració i l'aprovació dels projectes, així com la gestió i l'execució de les obres i les actuacions que no siguin d'interès general situades al litoral —amb independència que es trobin al domini públic o no—. Recordem, però, en relació amb aquesta competència, que quan l'obra s'ubiqui al domini públic, la Generalitat necessitarà, proba-

blement, una adscripció dels béns, seguint el procediment que descriu el segon reial decret de traspàs.

En relació amb l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català —que preveu l'article 149.4 EAC— la Sentència de l'Estatut, dictada amb posterioritat a l'aprovació dels traspassos, condiona la legislació estatal que es dicti per al desenvolupament d'aquesta competència al mecanisme de l'article 150.2 CE, fet que exigeix en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica. A la pràctica, això comporta que la nova competència que havia estat transferida —com a competència concurrent l'any 2008— resti sense efectes en espera d'una regulació futura a través de llei orgànica.

Finalment, podem afirmar que les competències traspassades no alteren la distribució competencial determinada per la LC88, que permet a l'Estat regular àmbits exteriors al domini públic, cosa que afecta de ple les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del territori. En aquest sentit, l'Estat es continua reservant la competència per emetre informes relatius al compliment del “règim general del domini públic maritimoterrestre” en l'aprovació, la modificació i la revisió de plans i de les normes d'ordenació territorial i el planejament urbanístic.

### **3.3.2. La Sentència de l'Estatut en relació amb les competències exclusives en matèria d'ordenació del litoral**

El Tribunal Constitucional, en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, no analitza la constitucionalitat del conjunt de la competència en matèria d'ordenació del litoral de l'article 149.3, però malgrat això —com veurem— condiona de forma important aquest títol en reinterpretar els articles 110, 111 i 112, en què es defineixen les competències exclusives, compartides i executives, i estudiar la constitucionalitat de l'apartat b) de l'article 149.3 i l'article 149.4, que regulen respectivament la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre i les obres públiques d'interès general al litoral.

Si bé és cert que amb anterioritat a la sentència els decrets de traspassos dels anys 2007 i 2008 van limitar el contingut efectiu d'aquestes competències, no és menys cert que els decrets no podien alterar en cap cas el repartiment de competències que estableixen l'EAC i la CE. Això sí, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional,<sup>92</sup> els decrets de transferència

---

92. STC 153/1989, de 5 d'octubre, i 118/1998, de 4 de juny.

tenen el valor jurídic de les normes interpretatives, que ajuden a delimitar l'abast de les regles competencials que conté l'Estatut.

Per tant, a la pràctica, amb anterioritat a la Sentència de l'Estatut i malgrat els decrets de traspassos, el camp de desenvolupament normatiu de la Generalitat era ampli i li permetia, d'acord amb l'article 110 EAC, exercir de manera íntegra la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Això significava que la Generalitat podia desenvolupar la seva pròpia Llei de costes sense cap altra limitació més enllà de les que preveu el règim general del domini públic en l'article 132 CE.

Ara bé, tot plegat canvia amb la STC 31/2010, de 28 de juny, que limita de forma evident les potencialitats de l'article 110 EAC que defineix el contingut i l'abast de les competències exclusives de la Generalitat. El TC el declara constitucional, però en condiona la interpretació en els termes següents:

En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales.

En conclusió, decau, a partir de la interpretació constitucional, el blindatge que l'article 110 pretenia donar a les competències exclusives de la Generalitat. El Constitucional, en aquest cas, deixa oberta la porta perquè l'Estat pugui fer efectives les seves competències quan aquestes concorrin amb les autonòmiques sobre el mateix espai físic o objecte jurídic. A efectes pràctics, la interpretació que el TC fa de l'article 110 suposa buidar de contingut el precepte, ja que l'objectiu de la seva incorporació al text estatutari era, justament, evitar la intromissió del legislador estatal en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya. Així doncs, com apunta Joaquín Tornos,<sup>93</sup> perd la finalitat amb què es va redactar.

---

93. Tornos, “Tipologia de les competències”, 288-294.

De fet, la Sentència del TC afecta també la definició de competències compartides que fa l'article 111, que es declarat parcialment inconstitucional, i deixa en mans de l'Estat la determinació del mínim comú normatiu que ha de contenir la legislació bàsica. I també afecta l'article 112, de les competències executives, ja que el TC entén que la Generalitat només pot aprovar reglaments que versin sobre l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència executiva, però que no ho pot fer sobre aspectes d'abast general.

En síntesi, com conclou Joaquín Tornos, “l'objectiu que es perseguia amb els articles 110 a 112 ha quedat totalment buit de contingut. L'abast de les potestats exclusives, compartides i executives de la Generalitat torna a estar situat on era, en la Constitució i en la doctrina del Tribunal Constitucional. Cap pas enrere, però cap pas endavant en garantia de les competències pròpies autonòmiques”.

En el mateix sentit, Joan Ridaó afirma que la sentència desactiva pràcticament totes les novetats de l'Estatut en relació amb el blindatge que s'havien proposat per evitar intromissions del legislador estatal en les seves competències. No només això, sinó que el text de la mateixa sentència, segons l'autor, debilita la funció de l'Estatut dins del bloc de constitucionalitat i potencia el paper del Tribunal Constitucional, la qual cosa acaba comportant que, per aplicació de la sentència, “cap estatut, per molt que formi part del bloc de constitucionalitat, pot, doncs, delimitar l'abast de les seves competències quan poden afectar les de l'Estat central i la capacitat d'actuació interpretativa del Tribunal Constitucional”.

Partint d'aquesta realitat jurídica imposada pel TC, que condiciona —i molt— la interpretació de tot el ventall competencial de l'Estatut, el TC, com veurem, declara constitucionals els articles 149.3b) EAC i 149.4 EAC en relació amb el 148.2 EAC, però condiciona ambdós preceptes a les competències de l'Estat que la seva pròpia legislació defineix.

Així, en relació amb l'article 149.3.b) EAC, tot i que de la lectura del precepte es desprèn que ens troben davant d'una competència exclusiva —per tant, amb facultats legislatives, reglamentàries i executives—, el TC entén en la Sentència 31/2010 que el precepte impugnat regula “una serie de competencias ejecutivas”, és a dir que la Generalitat només disposarà de la potestat reglamentària per a l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència.

No només això, sinó que, fent seva la fonamentació jurídica de les al·legacions presentades per l'advocacia de l'Estat, el Govern i el Parlament,

el TC afirma que el “régimen general del dominio público” a què es condiciona el 149.3 EAC l'estableix l'Estat amb llibertat per configurar-lo:

La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del “régimen general del dominio público”, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

És a dir, el TC no condiciona l'exercici de les competències de l'article 149.3 EAC als principis de l'article 132 CE, sinó a un règim general de lliure configuració que en aquests moments regula la LC88. Interpreta així, de manera indirecta, un concepte —el de règim general del domini públic— que, tot i no ser qüestionat pel recurs del Grup Popular, havia estat utilitzat per la resta de parts en el procés per al·legar, amb una interpretació esbiaixada, des del nostre punt de vista, la constitucionalitat del 149.3.b) EAC.

És important tenir en compte que els efectes de la interpretació del concepte *règim general del domini públic* comprenen no només el 149.3.b) EAC, sinó el conjunt de l'article 149.3 EAC, que a partir d'ara queda condicionat a la LC88. De fet, a la pràctica, la interpretació que el TC fa de l'article 110 EAC ja permetia aquesta intromissió, que ara es veu reforçada amb la previsió explícita que preveu la sentència.

De fet, Matilde Carlón Ruiz<sup>94</sup> va més enllà i defensa que la Sentència 31/2010 el que fa és limitar les competències de la Generalitat a les que reconeix la Sentència 149/1991 d'acord amb la LC88, contradient així el contingut dels decrets de traspàs que arriben a reconèixer competències que l'Estatut ni tan sols preveia —com ara la vigilància del domini públic o les relatives a les servituds de trànsit i d'accés. El cert és, però, que la Llei de costes no limita el contingut de les competències autonòmiques: senzillament en remet el contingut a les previsions estatutàries d'acord amb l'article 114 EAC; per tant, des d'aquesta perspectiva, no podem compartir aquest raonament. D'altra banda, el fet que alguna de les competències traspassades no fossin explícitament reconegudes en l'article 149.3 EAC tampoc no és obstacle per a la seva incorporació al títol competencial d'ordenació del litoral, atès que el precepte mateix en feia una enumeració oberta del contingut.

94. Carlón, *La disciplina urbanística*, 50-54.



Ara bé, retornant al problema, si el que volia el legislador era sotmetre la competència d'ordenació del litoral al règim de la LC88, per què no la condicionava a la “legislació de l'Estat”, tal com fa l'Estatut valencià?; o bé per què no distingia entre la competència exclusiva en ordenació del litoral i la competència executiva en matèria de gestió del domini públic maritimoterrestre, tal com fa l'Estatut balear?

El cert és que el text de la sentència ni s'ho planteja, ja que dona per descomptat —ja que no és qüestionat per cap de les parts en el procés— que el règim general del domini públic és el mateix que la LC88.

Finalment, pel que fa a l'article 149.4 EAC en relació amb el 148.2 de la mateixa norma, la sentència rebutja, com succeeix amb el 149.3.b) EAC, la impugnació del precepte, però en condiciona l'exercici al marc de la legislació estatal i, per tant, respectant l'article 149.1.24 CE:

La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4 EAC por vulnerar la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE) al asignar a la Generalitat la gestión de estas obras cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad del precepto estatutario y su interpretación sistemática en el propio Estatuto nos conducen a rechazar la impugnación, pues la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC se condiciona “a lo establecido por el artículo 148” EAC, remisión que necesariamente debe entenderse efectuada a su apartado 2, que habilita la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general “de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto”; lo que obliga a concluir que la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC debe ejercerse también en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. En todo caso, como venimos diciendo respecto de otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto constitucional.

Segurament, el més destacable de la sentència en relació amb aquest precepte, més enllà de la seva validació constitucional, és el fet que el TC adverteix que la legislació estatal que es dicti per l'aplicació de l'article 149.4 EAC s'ha de fer d'acord amb l'article 150.2 CE, fet que exigeix en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica. Paradoxalment, però, els decrets de traspàs aprovats amb anterioritat a la mateixa STC 31/2010 plantegen mecanismes de col·laboració infralegals, com l'aprovació d'un conveni o la creació d'una comissió bipartida entre les dues administracions.

En conclusió, podem afirmar que, tot i que la sentència només declara la inconstitucionalitat de 14 articles —dels més de 200 de l'Estatut— i cap no està relacionat amb l'ordenació del litoral, la jurisprudència interpretativa la condiona de manera efectiva. En aquest sentit, sembla clar, com afirma Joaquín Tornos,<sup>95</sup> que l'Estatut no té cap força per imposar noves interpretacions del text constitucional amb la finalitat d'augmentar l'autogovern.

*A priori*, doncs, ens trobem davant d'un límit efectiu en el desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral, que es veurà inevitablement condicionada per la legislació de costes estatal i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional.

Malgrat tot, i encara que el procés estatutari ha demostrat —com afirma Joaquín Tornos— que l'Estatut no pot imposar noves interpretacions constitucionals, difícilment es pot negar al legislador la possibilitat d'interpretar directament la Constitució —tal com defensa Carles Viver Pi-Sunyer—. <sup>96</sup> Segons aquest darrer autor, el legislador es pot separar de la doctrina constitucional sempre que es faci de forma motivada, dialogant-hi, i aportant dades i arguments que en legitimin la nova interpretació.

Analitzarem, doncs, a continuació, quins són els marges que li resten al legislador català —partint de la jurisprudència constitucional i “dialogant-hi”— per desenvolupar un desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral.

### **3.4. La necessitat d'una llei pròpia d'ordenació del litoral català que desplegui el marc competencial de l'article 149.3 de l'Estatut**

En tot el procés estatutari, de l'aprovació de l'Estatut fins a la sentència passant pels decrets de traspassos, queda palesa la desconfiança permanent que l'Estat té en relació amb la Generalitat pel que fa al règim de protecció del domini públic —incloent-hi les seves servituds.

L'Administració General de l'Estat s'oblida que la Generalitat de Catalunya —d'acord amb la disposició addicional sisena EAC— és l'Administració ordinària de l'Estat a Catalunya, un cop operats els traspassos de les competències que exercia a Catalunya. I amb aquesta desconfiança acaba

95. Tornos, “L'Estatut com a norma jurídica”, 96-100.

96. Viver, “Els efectes vinculants”, 95-126.

convertint, tal com s'ha exposat, la competència exclusiva en ordenació del litoral en una competència compartida o, en alguns casos, merament executiva.

La Generalitat assumeix, doncs, competències compartides i executives en ordenació del litoral de les quals no gaudia amb l'EAC 1979 i que la converteixen en l'administració de referència en la gestió de l'espai, però resta molt lluny de convertir-se en l'administració única que ordeni el litoral a Catalunya —tal com pretenia inicialment el legislador estatutari.

Ara bé, els reptes que encara avui planteja l'ordenació del litoral català no s'han resolt amb el simple traspàs de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat —que s'han vist condicionades per la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut i els dos reials decrets de traspassos.

L'actual concepció del litoral, segmentat en funció d'un mapa competencial complex, contradiu l'esperit i el text de la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa, i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani, que promouen, justament, l'adopció d'un planejament estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local.

És per això que es defensa la necessitat que la Generalitat de Catalunya assumeixi un paper central en la gestió integral de l'espai litoral a través d'una llei pròpia d'ordenació del litoral català, la memòria preliminar de la qual ja ha estat aprovada pel Govern de la Generalitat.<sup>97</sup>

La nova Llei d'ordenació del litoral català no requereix la reforma de la LC88 ni afecta tampoc la seva validesa. Respectant el contingut bàsic de la Llei, és possible donar forma a una regulació pròpia que incorpori el nou marc competencial en ordenació del litoral.

No és menys cert, però, que, d'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada, la nova regulació no pot entrar a regular o senzillament reproduir el règim jurídic del domini públic o les seves servituds que configura la LC88. Malgrat tot, de conformitat amb el nou marc competencial exposat, hi ha un marge prou ampli perquè Catalunya desplegui aquest nou marc competencial a través d'una llei pròpia. És possible, naturalment,

---

97. La memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català, en el qual he treballat amb la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat de Catalunya, fou aprovada per acord del Govern de la Generalitat de 25 de novembre de 2014.

que sorgeixin conflictes competencials amb l'Estat —que en darrera instància haurà de resoldre el Tribunal Constitucional—, però no desplegar aquesta llei pròpia acabaria convertint l'ordenació del litoral en una mera competència executiva, on la Generalitat es limitaria a aplicar el que concreti la legislació estatal.

Per aquest motiu s'han estudiat quins són els marges que li resten al legislador català per desenvolupar un desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral a través d'una llei pròpia que, en primer lloc, hauria de permetre trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català a través d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i amb més protagonisme dels ajuntaments. En segon lloc, hauria de preveure nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral a través d'un nou planejament que incorpori disposicions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre. I, finalment, hauria de possibilitar l'articulació d'un règim econòmic i financer propi del domini públic maritimoterrestre català i d'una nova política fiscal que permeti desenvolupar polítiques més ambiciosos en l'ordenació del litoral.

### **3.4.1. Trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català a través d'un model de gestió integrada de l'espai costaner amb la Generalitat com a administració de referència i amb més protagonisme dels ajuntaments**

Malgrat les limitacions exposades, la nova distribució de competències sorgida de l'Estatut de 2006 i dels posteriors decrets de traspàs dels anys 2007 i 2008 modifica de forma substancial el paper de l'Administració de la Generalitat en la gestió d'un espai que fins llavors havia estat de competència exclusiva i exloent de l'Estat.

La nova realitat jurídica té com a primera conseqüència pràctica que els articles de distribució de competències emprats fins llavors —110 i s. de la Llei de costes— tenen una aplicació limitada al territori català, ja que la seva interpretació i aplicació resta condicionada pel nou marc competencial exposat.

Aquest és el primer, però no l'únic, motiu que fa necessari que la nova Llei d'ordenació del litoral català reencaxi per seguretat jurídica el conjunt de competències de les diferents administracions que actualment obliguen els diferents operadors jurídics a fer una interpretació complexa que passa

per la lectura del l'Estatut, els decrets de traspàs, la Llei de costes i fins i tot la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut.

També és necessari apostar per una redefinició del paper de les administracions en la gestió de la costa, i de forma singular el dels ajuntaments, caminant cap a un model que permeti interrelacionar els diversos títols competencials i, en conseqüència, les diverses administracions, en la línia de la Recomanació 2002/413/CE de gestió integrada de les zones costaneres.

En definitiva, l'objectiu no és simplement refundre en un sol text les diferents normes de distribució de competències, sinó, essencialment, repensar el paper i la forma de col·laborar de les diferents administracions entre elles.

No obstant això, per caminar cap aquest nou model és necessari superar el vell esquema de gestió de costes en què una única administració —l'Estat— gestionava l'espai, i avançar cap a una gestió compartida.

Per això, una vegada assumides les noves competències per part de la Generalitat —que la defineixen com l'administració de referència en aquest espai, malgrat que l'Estat en continua sent el garant— s'aposta per un segon nivell de descentralització en relació amb els ajuntaments costaners, en coherència amb l'article 84.2.n) EAC esmentat, que afirma que els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, entre d'altres en la “regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya”.

En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que la distribució competencial sorgida de l'Estatut no modifica el paper dels ajuntaments, que continuen tenint com a referència les competències dels articles 115 LC i 208 RC014. La nova previsió competencial de l'article 84.2 s'ha de portar a terme d'acord amb el que reguli una llei del Parlament que en aquests moments no existeix.

Com apunta Calero Rodríguez,<sup>98</sup> com que la LC88 va deixar perdre l'oportunitat de situar els municipis en un paper central en la regulació de les costes, han de ser les lleis autonòmiques les que estableixin els termes concrets d'aquestes competències —que fins ara només trobàvem apuntades en les normes estatals.

Fins a l'actualitat, els ajuntaments de la costa catalana només intervenen en la gestió del domini públic maritimoterrestre a través de les com-

---

98. Calero, *Régimen jurídico*, 125-134.

petències que defineix l'article 115 LC88, essencialment vinculades a les platges i als serveis de temporada. Tot plegat comporta que els ajuntaments vegin el domini públic maritimoterrestre com una barrera infranquejable en la gestió de les seves competències que els impedeix una planificació i una gestió integrades del seu terme municipal.

El nou marc competencial operat per l'Estatut no modifica en absolut aquests límits, i senzillament canvia l'interlocutor dels ajuntaments —de l'Estat a la Generalitat— en algunes matèries, com, per exemple, l'exploració dels serveis de temporada —els plans d'usos dels quals ja no són aprovats anualment per la Demarcació de Costes de l'Estat, sinó quinquenalment per la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat.

Té sentit, però, que els municipis puguin gestionar directament les autoritzacions i concessions del seu espai públic, i, en canvi, no puguin gestionar les que afecten el domini públic maritimoterrestre o algunes de les servituds que defineix la LC88?

Els motius que limiten l'atribució de competències als ajuntaments en matèria de costes es fonamenten en la necessària protecció del domini públic —com a bé d'interès supramunicipal— i, evidentment, en una marcada desconfiança de l'Administració estatal respecte a la gestió d'aquest espai per qualsevol altra administració que no sigui ella mateixa.

Però, si partim de la premissa que la LC88 i el RC014—aplicables al conjunt d'administracions públiques— ja estableixen límits clars respecte a les activitats que es poden desenvolupar en aquests espais, què impedeix que aquestes autoritzacions i concessions siguin concedides per l'Administració local en lloc de l'autònoma o l'estatal?

No seria més ajustat al principi d'autonomia local i al principi de subsidiarietat de l'article 84 EAC que fos justament l'administració més propera al ciutadà la que pogués gestionar aquest espai de manera coherent i continuada amb la resta del terme municipal?

Cal tenir present que, respectant el marc competencial de l'Estatut i els decrets de traspassos, res no impediria que una eventual llei d'ordenació del litoral atribuís noves competències als ens locals en aquest espai —com succeeix en altres models d'ordenació del litoral, com el cas de la República Italiana i les seves *regioni*. La Generalitat podria conservar les competències de direcció i coordinació en la gestió del domini públic maritimoterrestre. En canvi, entre les competències dels ajuntaments de la costa catalana, hi podrien figurar les de gestió de les concessions i autoritzacions administratives que tinguessin lloc en l'àmbit terrestre i en

el marc de les seves competències, que defineix l'article 25.2 de la Llei de bases de règim local —de les quals quedarien exclosos els abocaments o l'explotació de recursos miners o energètics, per posar-ne dos exemples.

La protecció del domini públic maritimoterrestre, sobretot dels àmbits ambientalment més sensibles, podria quedar regulada per normes de planejament supramunicipal, i en qualsevol cas la Generalitat, i en darrer terme l'Estat, podria actuar com a garant en la protecció del domini públic davant d'eventuals excessos de l'Administració local.

Aquest segon nivell de descentralització acostaria l'àmbit de decisió al ciutadà, així com la gestió de l'espai públic als ajuntaments, i evitaria situacions absurdes en què els ajuntaments no poden donar resposta a problemes del seu terme municipal pel fet que aquella qüestió no forma part de les seves competències. Una actualització d'aquest marc competencial també permetria aclarir altres aspectes relacionats amb el domini públic maritimoterrestre, com ara la vigilància de les platges, una competència certament discutida des de fa temps, sobretot quan alguna administració ha de fer front a la responsabilitat patrimonial derivada d'accidents que tenen lloc en aquest espai.

Aquesta és justament l'aposta de l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català, en la memòria general de la qual, publicada al web del Departament de Territori,<sup>99</sup> aposta per incrementar el sostre competencial dels ajuntaments i permetent-los atorgar les autoritzacions derivades dels plans d'usos de platges, les dels passejos marítims i també per a obres, instal·lacions i activitats implantades legalment en la zona de servitud de protecció o de trànsit del domini públic maritimoterrestre, sempre que aquestes actuacions no comportin l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni canvi de l'ús autoritzat.

Ara bé, que l'Administració local tingui més protagonisme no resol en absolut el problema endèmic d'encaix entre les diferents administracions en la gestió de l'espai litoral ni tampoc camina necessàriament cap a una gestió més integrada d'aquest espai.

Inevitablement, doncs, la concurrència d'administracions en la gestió de l'espai litoral obliga a buscar solucions més enllà de l'estricta distribució de competències entre administracions.

No es tracta d'una necessitat nova, atès que la Llei de costes de 1988 ja dedicava un dels seus capítols a les relacions interadministratives, articles

---

99. La memòria fou publicada en el lloc web del Procés de participació per a una Llei del litoral [www.goo.gl/Y5annn](http://www.goo.gl/Y5annn) [darrera consulta: 28 de setembre de 2016].

116 i 117, però únicament regulava l'obligació de les comunitats autònomes d'informar l'Estat sobre la tramitació de qualsevol planejament territorial i urbanístic que ordeni el litoral.

Aquestes escasses previsions legals, lluny de resoldre els múltiples problemes de coordinació entre administracions, en molts casos han estat vistes com a instruments d'invasió competencial per part de l'Administració de l'Estat en les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del litoral. El motiu és que, en comptes de buscar una autèntica cooperació i coordinació, només pretenien garantir el respecte del criteri de l'Administració estatal en l'ordenació de l'espai litoral.

La recerca de mecanismes de coordinació i cooperació reals ha de partir de la base del respecte del marc competencial de cadascuna de les administracions i, en la mesura que sigui possible, en un cert pla d'igualtat entre administracions. Per fer possible aquestes relacions de treball conjunt i col·laboració és necessari buscar un espai nou que serveixi, justament, per posar en comú les diferents competències que desenvolupen les administracions al litoral, en la línia de la Recomanació 2002/413/CE.

La doctrina també s'ha manifestat a favor de crear instruments de coordinació de les polítiques costaneres, com, per exemple, Víctor Escartín Escudé,<sup>100</sup> a través de la creació d'una "conferència sectorial" específica en matèria de costes, d'àmbit estatal i entre les diferents comunitats autònomes; Juan M. Barragán Muñoz,<sup>101</sup> a través de la definició d'una base normativa que defineixi les condicions de cooperació institucional; Lorenzo Pérez Conejo,<sup>102</sup> a través d'una "autoritat costanera"; o Francisco Javier Sanz Larruga,<sup>103</sup> a través d'un organisme específic de naturalesa independent en què participin les administracions públiques i també altres institucions i col·lectius.

Des del nostre punt de vista es tractaria d'articular un òrgan col·legiat —amb la participació de totes les administracions territorials— al qual es reservaria la funció de resoldre sobre matèries en què, donant-se una concurrència competencial de les diverses administracions, hi hagués voluntats divergents.

100. Escartín, *El periurbanismo estatal*, 133-140.

101. Barragán, *La gestión de áreas litorales*, 165-193.

102. Pérez, *Las costas marítimas*, 50-59.

103. Sanz, *Bases doctrinales*, 255-259. De fet, el mateix autor defensa la necessitat de trobar mecanismes de col·laboració entre administracions també en altres matèries, com, per exemple, en relació amb els parcs eòlics marins, a Sanz, "Aproximación al régimen jurídico", 899-924.



En aquest sentit, la nova distribució competencial, que crea un model asimètric de competències en ordenació del litoral entre les diverses comunitats autònomes costaneres, la complexitat d'un litoral de més de 8.000 km i la necessitat de buscar instruments més pròxims a la realitat territorial aconsellen que aquests mecanismes de coordinació siguin a escala autonòmica, però amb la participació de totes les administracions.

En el dret comparat hi ha ens públics de gestió integrada del litoral a Itàlia, en l'exemple sard, i, salvant les distàncies, als EUA, on els diferents estats i també el Govern federal articulen les polítiques de protecció del seu litoral a través d'agències públiques. Però, sense anar tan lluny, en el litoral català trobem l'exemple del Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf, organisme públic en què participen diversos ajuntaments del litoral del Garraf i diversos departaments de la Generalitat, que té com a objectiu gestionar de manera sostenible i integrada l'àmbit costaner —marí i terrestre— del Garraf.

La fórmula del consorci públic, que permet la participació de les diferents administracions amb competències en l'espai litoral, pot ser, doncs, una bona eina per caminar cap a la gestió integrada de les polítiques d'ordenació del litoral amb ple respecte pels àmbits competencials de totes les administracions afectades.

No només això, sinó que pot permetre el desplegament d'un ampli ventall de polítiques públiques en ordenació del litoral, proposades per la Recomanació 2002/413/CE i aplicades en alguns dels exemples de dret comparat estudiats, i que exigeixen necessàriament la cooperació i la col·laboració del conjunt d'administracions: programes de compra de terrenys, establiment d'acords voluntaris o contractuals amb usuaris de les zones costaneres, o establiment d'incentius o desincentius econòmics i fiscals.

L'articulació, per exemple, d'una política fiscal que gravés —com en el cas sard— les segones residències o les embarcacions de luxe permetria finançar l'ens i, al mateix temps, desenvolupar programes ambiciosos de protecció del litoral a través de la compra de terrenys o d'expropiacions en els termes que preveu la LC88.

Així mateix, la participació de totes les administracions serviria per no limitar sectorialment el desplegament d'aquestes polítiques. Naturalment, però, tot plegat requereix la voluntat de tots els actors públics implicats i, novament, l'aprovació d'una llei d'ordenació del litoral que servís per donar cobertura a moltes d'aquestes polítiques.

El model del consorci, però, també planteja problemes pràctics per a la participació dels ens locals, atès que la nova redacció de l'article 57 de la

Llei de bases de règim local —a partir de la Llei 27/2013, de 27 de desembre— exigeix que la subscripció de convenis i constitució de consorcis millori l'eficiència de la gestió pública, elimini duplicitats administratives i compleixi amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. També estableix que la constitució d'un consorci només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics. I sempre s'ha de verificar, així mateix, que la constitució del consorci no posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local de què es tracti.

Tot això sense deixar de banda tampoc la dificultat que en aquests moments té la Generalitat, en termes pressupostaris, per crear noves estructures administratives, cosa que inevitablement hauria de formar part dels seus pressupostos de conformitat amb la redacció de l'article 122.4 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Per aquests motius, el text de l'Avantprojecte de la llei de territori aposta per uns altres mecanismes de coordinació administrativa sense personalitat jurídica i, per tant, sense costos en termes pressupostaris. Concretament pels anomenats *consells rectors*, òrgans col·legiats, sense personalitat jurídica, que vetllen per l'aplicació dels instruments de planejament que preveu l'Avantprojecte de llei i exerceixen les funcions de participació, consulta, tutela de la gestió i avaluació del compliment d'objectius. A diferència del consorci, en aquests òrgans participen representants de les administracions públiques competents i d'associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials en l'àmbit territorial dels instruments de planejament.

Ara bé, malgrat les dificultats jurídiques i pressupostaries, creiem important seguir avançant en la configuració de models de cooperació interadministrativa. En un model d'estat descentralitzat com l'Espanyol, aquesta és l'única via possible per aconseguir una gestió integrada de l'espai litoral i, al mateix, temps garantir el desenvolupament de polítiques ambicioses i que donin resposta a nous problemes com el canvi climàtic —mal resolt en la recent reforma de la Llei de costes estatal operada per la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes.<sup>104</sup>

---

104. Sobre els efectes del canvi climàtic en el litoral i la manca de respostes eficaces de la reforma de la Llei de costes, vegeu Pons, *El nuevo régimen*, 84-90. Sobre els reptes que planteja el canvi climàtic per al litoral català, vegeu Tous et al., "Percepció del litoral".

### **3.4.2. Articular nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral a través d'un nou planejament que incorpori disposicions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre**

Un dels mals endèmics de l'ordenació del litoral a l'Estat és la manca d'instruments d'ordenació del conjunt de l'espai, que fins ara havia estat regulat sectorialment per les diferents administracions. Per una banda, l'Administració de l'Estat gestionava el domini públic maritimoterrestre —sense capacitat per fer-ne una planificació conjunta, ja que la STC 149/1991 havia anul·lat l'article 34 LC—; per l'altra, l'Administració de la Generalitat ordenava tot el litoral restant —a través del planejament urbanístic i territorial.

El nou marc competencial, en què, per primer cop, coincideixen en una única administració les competències en ordenació del litoral i del domini públic maritimoterrestre, facilita una gestió i una ordenació integrades de tot l'espai. Ara bé, les eines utilitzades fins ara per portar a terme aquestes funcions continuen regulades per l'esquema competencial anterior, i, per tant, és necessària una reformulació d'aquestes mateixes eines, en la línia, novament, de la Recomanació 2002/413/CE.

Formulat en altres termes, és necessari superar l'esquema tradicional —basat en la distribució competencial— des del qual s'ha gestionat el litoral a Catalunya fins ara, en què l'Administració autonòmica i els ajuntaments ordenaven territorialment i urbanísticament fins al límit del domini públic i, a partir d'allà, era l'Estat l'administració competent per regular la zona maritimoterrestre.

El nou marc competencial, amb l'Administració de la Generalitat com a referència en l'ordenació del conjunt de l'espai litoral, possibilita caminar en aquesta direcció, però, perquè això esdevingui una realitat, s'ha de dotar de nous instruments l'Administració autonòmica. Instruments que, sense limitar el seu camp en l'àmbit terrestre, tinguin capacitat també per ordenar l'espai marí,<sup>105</sup> peça essencial del sistema litoral, i, al mateix temps, per imposar les seves determinacions a la resta del planejament urbanístic i territorial.

---

105. La jurisprudència constitucional ha admès que les comunitats autònomes poden arribar a exercir sobre el mar competències autonòmiques, sempre que hi hagi un reconeixement competencial explícit i quan resulti imprescindible per a l'exercici de la competència de la qual són titulars, tal com ha reafirmat el TC en les recents sentències STC 8/2013, de 17 de gener, i 99/2013, de 23 d'abril.

Ara bé, tot i tenir les competències per desenvolupar aquest nou planejament, en l'ordenament espanyol no hi ha cap exemple d'instrument de gestió integrada de l'espai, fet que ens obliga a buscar en el dret comparat referències que ens puguin ser útils. En aquest sentit, per proximitat i encaix en el dret català, trobem en el dret francès un tipus de plans amb molts paral·lelismes amb els nostres plans director urbanístics,<sup>106</sup> però que serveixen també per ordenar l'espai marí: els anomenats *schéma de cohérence territoriale* (SCOT).

Els SCOT són un instrument de planejament urbanístic de naturalesa supramunicipal que, entre altres coses, fixa de manera precisa els objectius d'equilibri entre el desenvolupament i la protecció, i que serveix, en el cas de l'espai costaner francès, per precisar aspectes de la legislació costanera, com el criteri d'urbanització limitada dels àmbits més pròxims al domini públic. La singularitat dels SCOT en relació amb la costa no s'acaba aquí, sinó que, als municipis costaners, on s'han convertit pràcticament en obligatoris, s'hi pot incorporar un capítol relatiu a l'ordenació del medi marí a través de les previsions de l'*schéma de mise en valeur de la mer* (SMVM). Els SMVM serveixen per definir les compatibilitats i les incompatibilitats entre les diferents activitats que concorren a l'espai litoral i, en funció d'això, establir l'orientació del planejament. La qualitat de l'aigua constitueix l'aspecte essencial dels SMVM, perquè aquest paràmetre acabarà condicionant la compatibilitat entre activitats.

Fora raonable, doncs, articular un instrument de planejament, similar als SCOT, que ordenés el litoral de manera integrada i que incorporés també les polítiques de protecció del medi marí que servissin, en definitiva, per condicionar el planejament.

En aquest sentit, Catalunya disposa en l'actualitat d'un nombre important de figures de planejament, territorial i urbanístic, que doten el país d'una coherència en la seva planificació. Partint d'aquesta premissa, a l'hora de buscar instruments de gestió integrada del litoral, segurament fora raonable que, per aplicació dels principis d'eficiència i eficàcia, l'articulació d'un pla d'ordenació integrada del nostre litoral no impliqués la definició i/o l'aprovació de noves figures, sinó la utilització de les existents

---

106. Sobre la figura dels plans directors urbanístics, vegeu Trayter, *Derecho Urbanístico de Cataluña*, 121-124. Aquesta obra de Joan M. Trayter Jiménez, director d'aquest projecte d'investigació, analitza amb detall el potencial d'aquests instruments de planejament urbanístic supramunicipal aprovats per la Generalitat de Catalunya i amb capacitat per imposar les seves determinacions a la resta de planejament urbanístic. Vegeu també l'obra de Gifreu, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, 316-341.

incorporant-t'hi previsions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre —terrestre i marí.

Així, si partim de la premissa que la part més complexa de l'ordenació —que és la del medi terrestre— ja existeix a través dels plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC),<sup>107</sup> que protegeixen el sòl no urbanitzat, tal com reclama la Recomanació, des del nostre punt de vista, fora raonable aprovar un nou planejament de naturalesa supramunicipal que incorporés la regulació del domini públic maritimoterrestre, que en va quedar exclosa.

Pel que fa a la naturalesa jurídica d'aquest nou instrument, convindria que tingués capacitat d'imposar-se al planejament urbanístic, talment com els PDUSC, tot i que no és menys cert que la nova generació de planejament que preveu la futura Llei de territori —la memòria preliminar de la qual ha estat aprovada pel Govern de la Generalitat—<sup>108</sup> ja no distingeix entre el planejament urbanístic i el territorial i estableix uns instruments de planejament supramunicipals amb capacitat d'imposar-se a la resta de planejament.

En qualsevol cas, els instruments del nou planejament, per convertir-se en instruments de gestió integrada, no es poden limitar a la protecció del sòl no urbanitzat —com els PDUSC—, sinó que han d'intervenir també en altres qüestions clau que defineix l'estratègia catalana de gestió integrada:<sup>109</sup> millorar la sostenibilitat dels sistemes urbans litorals; assolir un bon estat de les masses d'aigua litorals; minimitzar el risc de contaminació de les aigües marines; minimitzar els riscos i costos ambientals, socials i econòmics de l'erosió del litoral; i preservar i recuperar la biodiversitat terrestre i marina.

---

107. Sobre els PDUSC, vegeu l'obra de Nel·lo, *Ordenar el territori*; com també els treballs de dos membres d'aquest projecte: Noguera, "Urbanismo y ordenación del litoral", 577-624; i Aguirre, *El régimen jurídico*, 233-349.

108. El 27 de setembre de 2016, el Govern de la Generalitat va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de territori, i iniciava així la tramitació d'aquest nou text legislatiu que impulsa el Departament de Territori i Sostenibilitat i que ha de substituir les lleis sectorials d'ordenació del territori i urbanisme, gestió del litoral i paisatge. [www.goo.gl/FEV9uS](http://www.goo.gl/FEV9uS) [darrera consulta: 28 de setembre de 2016].

109. Catalunya va elaborar entre 2003 i 2004 el document que havia de fonamentar l'estratègia catalana de gestió integrada de la zona costanera (el PEGIZC), en què s'apuntaven —en línia amb la Recomanació— set objectius que es volien assolir a través de cinc instruments. Els objectius feien referència indistintament a la protecció dels àmbits marí i terrestre del litoral —sense delimitacions competencials—, i per assolir-los s'articulaven cinc instruments que feien èmfasi en la unitat per a la coordinació de plans i programes i en la necessitat de tenir unes bases legislatives i financeres solvents.

Des de la perspectiva urbanística i territorial, de tots els reptes plantejats, el més complex *a priori* seria la intervenció en el domini públic maritimoterrestre, i més concretament en l'àmbit marí, ja que el planejament urbanístic i/o territorial està pensats per regular el sòl, i no pas el medi marí. Ara bé, no és menys cert que alguna figura de planejament territorial —com el Pla d'espais d'interès natural o el Pla territorial sectorial de ports— també intervé a través de les seves disposicions sobre l'àmbit marí o sobre el domini públic maritimoterrestre.

En qualsevol cas, pel que fa a l'àmbit marí, el nou planejament podria seguir l'esquema de regulació dels SCOT que analitzen la qualitat de l'aigua, a través de la incorporació de les previsions de l'SMVM, per acabar definint les compatibilitats i les incompatibilitats entre les diferents activitats en l'àmbit terrestre. Així, a partir de les seqüències històriques de la qualitat de les aigües litorals catalanes des de 1990, analitzades per l'Agència Catalana de l'Aigua, es podria acabar elaborant una planificació de les activitats que es poden desenvolupar en l'àmbit terrestre, o com a mínim es podria intentar minimitzar els impactes que tinguin sobre les aigües costaneres —sobretot en les que comporten abocaments o usos especialment intensos o perillosos del domini públic—. La regulació de l'àmbit marí també podria servir per planificar, a partir dels mateixos estudis, les concessions que possibilitin l'execució d'obres fixes al mar i les que emparin les instal·lacions marítimes menors en el domini públic maritimoterrestre, com ara embarcadors, molls de pilons, escars, etc. —al marge dels ports, que ja tenen la seva pròpia regulació i planificació, que no és objecte d'aquest treball—. Tot plegat, en la línia dels objectius de la Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües.

És justament, però, en l'àmbit terrestre del domini públic, i en la precisió de les seves servituds de protecció, on el nou planejament tindria més camp per córrer en la nova planificació. Així, el nou pla podria servir per precisar els límits del litoral en cada tram de costa i regular bona part de les previsions de les “normes generals i específiques per trams de costa”, que preveu l'article 34 LC88 i declarades inconstitucionals per la STC 149/1991, pel fet de considerar que vulneraven les competències autonòmiques en ordenació del litoral.

Sobre les diferents previsions de l'article 34 LC, en incorporar-les a l'ordenament català a través del nou planejament, algunes tindrien un mer caràcter de directrius pel fet de no ser competència de la Generalitat

—com, per exemple, l'afectació i la desafectació de terrenys—, però d'altres podrien tenir caràcter vinculant —com, per exemple, l'atorgament, la renovació, la pròrroga o l'extinció de concessions i autoritzacions—. No és menys cert, però, que alguna de les previsions de l'article 34 LC88 —com la de la lletra e), sobre règim d'utilització de les platges— tenen poc sentit en una norma de planejament supramunicipal i, probablement, també tenen mal encaix en el principi d'autonomia municipal.

Sigui com sigui, si el nou planejament pogués recuperar per a l'ordenament català bona part de les facultats de l'escapçat article 34 LC88, es podrien corregir —per al territori català— algunes de les disfuncions històriques de la legislació de costes espanyola —que no té instruments de regulació parcial de determinats trams de costa.

No obstant això, la regulació del nou planejament no es pot limitar al domini públic marítimoterrestre, sinó que també ha de servir per garantir les servituds de la LC88, i altres limitacions de la propietat, que regula el títol II de la LC88. De fet, la mateixa LC88 ja disposa, en relació amb la servitud d'accés al mar o la planificació de la zona d'influència, que l'ordenació territorial i urbanística ha de preveure prou accessos o reserves d'aparcaments. A aquestes previsions s'hi afegiria ara, en el nou instrument de planejament, la planificació dels usos permesos en la servitud de protecció o de les eventuais autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar —d'acord amb les noves competències.

Dit en altres termes, el nou instrument de planejament seria, en definitiva, una aplicació específica —d'acord amb la realitat del nostre litoral— de les disposicions de la LC88 a Catalunya, amb la singularitat que, per primer cop, una única administració —la Generalitat— planificaria a escala supramunicipal el conjunt del territori català, en línia amb la Recomanació 2002/413/CE. Això hauria de permetre, en definitiva, assolir bona part dels objectius del Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya (PEGIZC).

L'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral apunta en aquesta direcció mitjançant dos instruments de planificació que han de servir per ordenar i gestionar el litoral català. Un dels instruments ha d'ordenar tot el litoral català des d'una perspectiva supramunicipal —el Pla d'ordenació del litoral català—; l'altre —els plans d'ús del litoral i les platges— ha d'ordenar el litoral des de l'òptica local d'un municipi, o de més d'un, substituint en aquest paper els actuals plans de temporada de les platges.

Pel que fa al que aquí ens ocupa, ens sembla interessant el paper d'aquest nou Pla d'ordenació del litoral català que es defineix com l'ins-

trument bàsic d'ordenació i gestió integrada de l'àmbit terrestre i marí del litoral català i té el caràcter de pla territorial sectorial en el marc de la planificació territorial de Catalunya. Segons la memòria general publicada, la voluntat és configurar un instrument de gestió integral de l'espai litoral que ordeni de forma conjunta, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, l'àmbit terrestre —domini públic maritimoterrestre i zona d'influència— i marí —que inclou les aigües interiors i el mar territorial.

En aquest sentit, el text proposa que el pla, en relació amb el domini públic maritimoterrestre, tingui capacitat per classificar platges; establir els criteris territorialitzats per atendre les demandes d'autoritacions i concessions en domini públic, així com els criteris de graduació dels terminis màxims d'atorgament i pròrroga; la localització de les infraestructures i instal·lacions; la regulació dels mecanismes per prevenir i/o reduir els efectes dels riscos naturals i, en particular, del canvi climàtic; la regulació dels mecanismes per garantir la preservació de la integritat dels ecosistemes costaners, així com dels paisatges costaners i de la geomorfologia costanera; i fins i tot la definició dels criteris d'inversió pública al domini públic maritimoterrestre.

Pel que fa a la zona d'influència del domini públic maritimoterrestre, el nou instrument serviria per delimitar la zona d'influència, en coherència amb els instruments urbanístics i territorials; fixar les limitacions del planejament urbanístic, territorial o d'espais naturals en les diferents categories de sol; establir la regulació dels mecanismes de protecció dels paisatges costaners i de les façanes costaneres; i establir també els criteris d'inversió pública en la zona d'influència.

Ara bé, les estratègies de gestió integrada del litoral no es fonamenten únicament en l'ordenació de l'espai, sinó que tenen especialment en compte el foment de la participació pública en matèria de gestió integrada de les zones costaneres i els seus recursos. Per això, i talment com succeeix en altres models de gestió integrada del nostre entorn, s'han d'articular mecanismes de participació en la planificació dels instruments de gestió integrada del litoral.

En aquest context, ens sembla important la participació activa dels consells rectors, descrits anteriorment, en la tramitació i l'aprovació dels nous instruments de planejament, atès que al si d'aquests consells hi ha representants de les administracions públiques competents i d'associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials en l'àmbit territorial dels instruments de planejament que poden ajudar a la configuració d'eines que donin resposta als problemes de gestió.



En qualsevol cas, el potencial real d'aquest nou instrument d'ordenació del litoral dependrà en gran manera de la seva aplicació pràctica, atès que el contingut de la seva regulació té prou potencialitat per fer-ho possible.

### **3.4.3. Articular un règim econòmic i financer propi del domini públic maritimoterrestre català i una nova política fiscal que permeti desenvolupar polítiques més ambicioses en l'ordenació del litoral**

Aquest és, probablement, l'aspecte en què hi ha menys marge normatiu per part de la Generalitat. Com s'ha exposat, tot i que l'article 149.3.c) EAC atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en la regulació i la gestió del règim econòmic i les finances del domini públic, el cert és que les competències efectivament traspassades només fan referència al cànon per l'explotació de l'activitat, però no fan referència als cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre, que se'ls reserva l'Estat —tant pel que fa a la capacitat per fixar-ne l'import com pel que fa a la recaptació.

Tot i aquesta previsió, el cert és que, a efectes pràctics, els cànon que la Generalitat podria cobrar per l'explotació d'activitats haviem de fer referència a activitats fora de les que preveuen els plans d'usos i serveis de temporada. S'ha de tenir en compte que els ajuntaments normalment gestionen l'explotació dels serveis de temporada a través de licitacions —perquè els gestionin tercers—, que ja inclouen el pagament d'un import o cànon per l'adjudicació de l'autorització —que ingressa l'ajuntament mateix.

Segurament per aquest motiu, la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, que va crear noves taxes vinculades al domini públic maritimoterrestre, no ho en va crear per l'explotació d'activitats en l'àmbit terrestre del domini públic, sinó només en l'àmbit marí. Tot i això, no és menys cert que la mateixa llei va crear dues noves taxes vinculades a la tramitació d'expedients administratius de concessions i d'autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre, que anteriorment cobrava l'Estat d'acord amb l'article 86 LC88.

Sigui com sigui, en l'actualitat, el règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre a Catalunya es troba constituït per un seguit de cànon i taxes que podríem dividir en dos blocs: un primer bloc format pels cànon que es cobren per l'ocupació, l'aprofitament del domini públic o l'explotació de les instal·lacions en el mateix espai, i un segon bloc

constituït per les taxes cobrades per la tramitació d'expedients o altres tràmits administratius.

Amb la lectura atenta de tots els cànons i taxes estudiats s'observa que la Generalitat, *a priori*, amb l'estructura actual, no participa dels ingressos del cànons d'aprofitaments del domini públic, que són per a l'Estat, ni tampoc dels que es deriven de l'explotació de les activitats a l'espai terrestre del domini públic, que són dels ajuntaments.

Aquesta lògica probablement respon al fet que aquestes dues administracions són les que han d'assumir els costos de manteniment de l'espai: neteja i seguretat, en el cas dels ajuntaments, i les obres de manteniment que siguin necessàries, en el cas de l'Estat.

Ara bé, tot plegat comporta que la Generalitat obtingui pocs recursos per desplegar polítiques pròpies com a administració de referència en la gestió integrada del litoral a Catalunya. En aquest sentit, i com s'ha apuntat amb anterioritat, podria ser convenient estudiar la possibilitat d'aprovar una política fiscal més ambiciosa, tal com també defensa Javier Sanz Larruga<sup>110</sup> per a Galícia. Des del nostre punt de vista, aquesta nova política hauria de gravar determinades activitats o propietats —com les segones residències o les embarcacions de luxe, com en el cas de Sardenya—, i també hauria d'articular un programa d'incentius i desincentius econòmics en relació amb les administracions locals per implantar polítiques de gestió integrada —com en el cas de la Llei de gestió de zones costaneres dels EUA (Coastal Zone Management Act, CZMA).<sup>111</sup>

Centrant-nos en les possibilitats del marc competencial actual, l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral aposta per la creació del cànon per l'explotació de l'activitat i per la configuració d'una taxa municipal per a les activitats autoritzades en el marc dels plans d'ús del litoral i les platges.

Pel que fa al nou cànon, disposa que tota ocupació o aprofitament del domini públic maritimoterrestre en virtut d'una concessió o una autorització, sigui quina sigui l'Administració atorgant, ha de pagar el cànon

---

110. Sanz, *Bases doctrinales*, 226-228. La necessitat d'articular instruments financers per avançar en les polítiques ambientals també la planteja Francisco Javier Sanz Larruga a Sanz, *Derecho ambiental de Galicia*, 230.

111. Els programes d'estímuls de la CZMA han demostrat ser efectius, ja que, com apunta Navarro, "La gestión integrada", 365-397, en l'actualitat un 99,9 % de la superfície total de la franja costanera dels EUA està regulat per algun dels programes que preveu la llei. No obstant això, en aquest cas, l'atorgament dels fons de la Secretaria de Comerç per a la planificació de la gestió costanera i la seva execució està condicionat al compliment dels compromisos que l'Estat adquireix en el marc del Coastal Management Programs aprovat pel Govern federal i que constitueix una espècie de contracte programa entre les dues parts.

corresponent per explotació de l'activitat en favor de la Generalitat, sense perjudici dels que siguin exigibles per altres administracions.

La base imposable del cànon ha de ser el volum dels ingressos ordinaris de l'activitat autoritzada que es determini d'acord amb els estudis econòmics i els comptes anuals que faciliti el sol·licitant de la concessió o l'autorització, i també amb les informacions que pugui obtenir i les valoracions que pugui efectuar el Departament de Territori i Sostenibilitat, directament o per comparació amb altres concessions o autoritzacions vigents amb un gravamen del 3%.

En relació amb la taxa, la memòria general de l'Avantprojecte preveu que els ingressos derivats de les activitats autoritzades en el marc dels plans d'ús del litoral i les platges els meriti l'ajuntament, sense perjudici dels que siguin exigibles per altres administracions. En aquest cas, la quantia dels ingressos derivats de les activitats autoritzades en el marc dels plans d'ús del litoral i les platges els determinaran els respectius plans d'usos del litoral i les platges.

Així mateix, l'Avantprojecte preveu que a l'efecte d'evitar la doble imposició en matèria d'activitats, les activitats autoritzades en el marc dels plans d'ús del litoral i les platges estaran exemptes del pagament del cànon, i, de forma inversa, les que paguin el cànon no pagaran la taxa municipal.

La proposta de cànon de l'Avantprojecte desenvolupa així l'escàs marge de maniobra que els decrets de traspassos van deixar en matèria de règim econòmic financer del domini públic, amb la previsió d'un cànon similar a l'estatal que pot plantejar algun dubte pel que fa a l'eventual doble imposició. Ara bé, tot plegat resta molt lluny de poder articular un règim econòmic i financer propi del domini públic maritimoterrestre català i una nova política fiscal que permeti desenvolupar polítiques més ambicioses en l'ordenació del litoral. I aquest és, segurament, el gran repte pendent d'aquesta futura Llei, que sense noves competències —o voluntat política de les diferents administracions, entre les quals hi ha l'estatal— no podrà arribar a desenvolupar.

### **3.5. Conclusions**

**Primera.** La Generalitat de Catalunya assumeix amb l'Estatut de 2006 assumeix un ampli ventall de competències que, per primer cop —des del període republicà—, engloben també el domini públic maritimoterrestre —planificació i regulació del litoral; gestió dels títols d'ocupació del do-

mini públic; regulació i gestió del règim econòmic i financer; i execució d'obres que no siguin d'interès general. Així mateix, s'incorpora a l'Estatut un principi rector que disposa la necessitat que els poders públics vetllin per la defensa del litoral.

**Segona.** La jurisprudència més recent del Tribunal Constitucional, respecte a la competència en ordenació del litoral i la seva relació amb les competències estatals en matèria de costes, admet la competència de l'Estat per condicionar les competències autonòmiques però no admet, en canvi, el mecanisme invers, ja que les CA no poden condicionar les competències estatals. La mateixa jurisprudència limita també la possibilitat que les comunitats autònomes puguin identificar espais que conformin la ribera del mar, així com intervenir en la definició dels espais que entren dins l'aplicació del règim transitori de la mateixa LC88. Ara bé, aquestes limitacions en cap cas no impedeixen que la competència autonòmica en matèria d'ordenació del litoral s'estengui al domini públic maritimoterrestre i que les comunitats autònomes, d'acord amb les limitacions de la legislació bàsica, puguin fixar els usos d'aquest espai.

**Tercera.** Les competències traspasades en matèria d'ordenació del litoral els anys 2007 i 2008 permeten a la Generalitat assumir competències compartides i executives en ordenació del litoral, domini públic maritimoterrestre, de les quals no gaudia amb l'EAC de 1979 i que la converteixen en l'administració de referència en la gestió de l'espai, però resta molt lluny de convertir-se en l'administració única que ordeni el litoral a Catalunya —tal com pretenia inicialment el legislador estatutari—. Ara bé, els traspassos no alteren la distribució competencial determinada per la LC88, que permet a l'Estat regular l'ocupació del domini públic, i els seus àmbits exteriors, mitjançant l'emissió d'informes relatius al compliment del “règim general del domini públic maritimoterrestre”.

**Quarta.** La Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut no declara la inconstitucionalitat de cap dels preceptes relacionats amb l'ordenació del litoral, ara bé la seva jurisprudència interpretativa la condiona de manera efectiva. Així, malgrat que la redacció estatutària únicament supeditava l'ordenació del litoral al règim general de domini públic de l'article 132 CE, el TC l'acaba condicionant també a un règim general de lliure configuració que en aquests moments regula la LC88. Es tracta d'un límit efectiu en el desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral, que, a partir d'ara, es veurà inevitablement condicionat per la legislació de costes estatal i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional.

**Cinquena.** Els reptes que encara avui planteja l'ordenació del litoral català no s'han resolt amb el simple traspàs de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat. L'actual concepció del litoral, segmentat en funció d'un mapa competencial complex, contradiu l'esperit i el text de la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa, i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani, que promouen, justament, l'adopció d'un planejament estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local. És per això que es defensa la necessitat que la Generalitat de Catalunya assumeixi un paper central en la gestió integral de l'espai litoral a través d'una llei pròpia d'ordenació del litoral català, la memòria preliminar de la qual ja ha estat aprovada pel Govern de la Generalitat.

**Sisena.** La nova Llei d'ordenació del litoral català no requereix la reforma de la LC88 ni afecta tampoc la seva validesa. Respectant el contingut bàsic de la Llei, és possible donar forma a una regulació pròpia que incorpori el nou marc competencial en ordenació del litoral. No és menys cert, però, que, d'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada, la nova regulació no pot entrar a regular o senzillament reproduir el règim jurídic del domini públic o les seves servituds que configura la LC88. Malgrat tot, de conformitat amb el nou marc competencial exposat, hi ha un marge prou ampli perquè Catalunya desplegui aquest nou marc competencial a través d'una llei pròpia.

**Setena.** El nou marc competencial en matèria d'ordenació del litoral requereix que la nova Llei d'ordenació del litoral català reencaxi per seguretat jurídica el conjunt de competències de les diferents administracions que actualment obliguen els diferents operadors jurídica a fer una interpretació complexa que passa per la lectura del l'Estatut, els decrets de traspàs, la Llei de costes i fins i tot la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut. També és necessari apostar per una redefinició del paper de les administracions en la gestió de la costa, i de forma singular el dels ajuntaments, en coherència amb l'article 84.2.n) EAC esmentat, que afirma que els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, entre d'altres en la "regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya".

**Vuitena.** Així mateix, la concurrència d'administracions en la gestió de l'espai litoral obliga a buscar solucions més enllà de l'estricta distribu-

ció de competències entre administracions. La recerca de mecanismes de coordinació i cooperació reals ha de partir de la base del respecte del marc competencial de cadascuna de les administracions i, en la mesura que sigui possible, en un cert pla d'igualtat entre administracions. Des de la nostra perspectiva es tractaria d'articular un òrgan col·legiat a escala autonòmica —amb la participació de totes les administracions territorials— al qual es reservaria la funció de resoldre sobre matèries en què, donant-se una concurrència competencial de les diverses administracions, hi hagués voluntats divergents.

**Novena.** Per avançar cap a una gestió i una ordenació integrades de tot l'espai s'ha de dotar la Generalitat de nous instruments de planejament, que, sense limitar el seu camp en l'àmbit terrestre, tinguin capacitat també per ordenar l'espai marí, peça essencial del sistema litoral, i, al mateix temps, per imposar les seves determinacions a la resta del planejament urbanístic i territorial. El nou planejament, que hauria de tenir especialment en compte el foment de la participació pública, permetria, en definitiva, una aplicació específica —d'acord amb la realitat del nostre litoral— de les disposicions de la LC88 a Catalunya, amb la singularitat que, per primer cop, una única administració —la Generalitat— planificaria a escala supramunicipal el conjunt del territori català, en la línia de la Recomanació 2002/413/CE.

**Desena.** El règim econòmic i financer propi del domini públic maritimoterrestre català és l'aspecte en què hi ha menys marge normatiu per part de la Generalitat. Tot i que l'article 149.3.c) EAC atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en la regulació i la gestió del règim econòmic i les finances del domini públic, el cert és que les competències efectivament traspassades només fan referència al cànon per l'explotació de l'activitat, però no fan referència als cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre, que se'ls reserva l'Estat —tant pel que fa a la capacitat per fixar-ne l'import com pel que fa a la recaptació—. Això limita de forma efectiva la capacitat real de desplegar polítiques més ambiciosos en matèria d'ordenació del litoral i pot esdevenir l'autèntic taló d'Aquil·les del nou règim jurídic, sinó es dota la Generalitat de noves competències o no hi ha una voluntat política clara de les diferents administracions amb competències en l'àmbit litoral —entre les quals hi ha l'estatal.

## 4

# El control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental: la competència de la Generalitat de Catalunya en l'execució de sentències urbanístiques<sup>112</sup>

### 4.1. Introducció

Aquesta part del treball pretén definir els mecanismes de control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental, que garanteixin l'articulació dels instruments que permetin l'execució de les sentències urbanístiques fermes en el marc de les competències de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, s'examina la doctrina, la jurisprudència i les interpretacions jurídiques rellevants de dret comparat, així com la possible introducció d'institucions jurídiques d'altres països o CA que puguin ser aplicables en el marc de desenvolupament de les competències que la Generalitat de Catalunya té atribuïdes amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (EAC), a i fi efecte de poder efectuar propostes que resultin aplicables.

Així doncs, arran d'aquest examen, es pretén definir els possibles límits competencials de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sense els quals, es podria disposar de més instruments jurídics per garantir el control en l'execució de les sentències urbanístiques.

La definició dels mecanismes de control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental planteja com a problemàtica derivada quins són els límits competencials de l'Estatut de la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit. El control judicial del dret urbanístic passa per l'execució de les sentències urbanístiques en tant que constitueix un dret fonamental, el dret

---

112. La redacció base d'aquest capítol correspon a Gemma Geis i Carreras (Universitat de Girona).

fonamental a la tutela judicial efectiva de l'article 24 CE.<sup>113</sup> Aquests límits competencials es posen en relació amb el conjunt del treball, que examina amb caràcter general quins són els límits del desenvolupament competencial de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme.

La connexió entre l'estudi del desenvolupament competencial de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme, d'una banda, i el control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental, de l'altra, rau en el fet que el control per part dels tribunals de justícia s'efectua respecte a la normativa aplicable en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme.

L'objectiu principal és identificar quins són els límits competencials de l'autogovern de Catalunya en relació amb el control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental, així com fer propostes quant a l'assumpció de noves competències per part de la Generalitat de Catalunya, amb la modificació del marc jurídic que correspongui.

La incidència que aquests límits competencials tenen en l'articulació de mecanismes que permetin el control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental és present en la recent jurisprudència constitucional i ha estat abordada per altres comunitats autònomes, especialment, pel que fa al dret urbanístic.

Cal destacar que en diverses comunitats autònomes s'han produït conflictes competencials en relació amb el títol relatiu a l'execució de sentències en matèria urbanística.

Així mateix, l'estudi de dret comparat ha de mostrar quina és la distribució competencial pel que fa a la potestat d'execució de les sentències de països com França o Itàlia. Aquesta anàlisi de dret comparat ha de permetre aportar criteris interpretatius, així com propostes *de lege ferenda*.

## 4.2. La problemàtica del control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental

La salvaguarda del compliment de la legalitat urbanística i mediambiental té com a fonament bàsic el principi de legalitat que deriva de l'article 1.1 CE, el qual declara que Espanya es constitueix com un Estat social i democràtic de dret. La CE consagra com a valor superior de l'ordenament jurídic el compliment de la legalitat i, basant-se en el principi de legalitat,

---

113. Font, *La ejecución de las sentencias*.



la legalitat urbanística i mediambiental és objecte de control per part dels tribunals de justícia.

Amb l'aprovació de la CE es va consolidar un sistema de justícia administrativa que estableix la plena submissió de l'Administració a la llei i al dret, amb la definició d'un sistema jurídic que garanteix el compliment de les sentències i atorga als òrgans jurisdiccionals la potestat de fer executar les sentències i que constitueix, en paraules de García de Enterría, un element indispensable en un Estat social i democràtic de dret,<sup>114</sup> “sin justícia administrativa no hay efectiva sumisión de la Administración a la ley y al derecho, como impone el artículo 103 de la Constitución, componente absolutamente imprescindible de un estado social y democrático de derecho digno de ese nombre”.

Cal tenir present que des de l'aprovació de la Constitució espanyola (1978) i la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de març, que va establir el caràcter exclusiu de les competències en matèria urbanística de les comunitats autònomes amb els límits relatius a la igualtat de tots els ciutadans espanyols en matèria de propietat i de règim d'ús del sòl, han passat trenta-vuit anys i dinou anys, respectivament. En aquest sentit, resulta oportú analitzar si la distribució competencial existent incideix en el control judicial del dret urbanístic i el dret mediambiental.

La qüestió relativa al control judicial de l'urbanisme és rellevant a efectes pràctics en tant que el legislador espanyol i el català han atorgat als ciutadans la possibilitat d'exercir el control de la legalitat urbanística mitjançant el reconeixement de l'acció pública en l'article 5.f) del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, en el sentit següent: “exercir l'acció pública per fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística, així com les decisions resultants dels procediments d'avaluació ambiental dels instruments que les contenen i dels projectes per a la seva execució, en els termes que disposa la seva legislació reguladora”; i el legislador català, en l'article 12 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, reconeix als ciutadans en l'exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, el dret a exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístic, per tal que s'ajustin al que estableixi la legislació aplicable.

---

114. García de Enterría, *Democracia, jueces*, 123-125.

Pel que fa al control mediambiental, cal fer esment que l'aprovació de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE), si bé no reconeix l'acció, sí que configura mecanismes de control per al control judicial del medi ambient en els diferents nivells de reconeixement dels drets que s'hi estableixen.

I finalment, pel que fa al control social del dret urbanístic i del mediambiental, cal destacar que l'aprovació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, del Parlament català, introdueixen mecanismes de control social del dret urbanístic i del mediambiental, bàsicament, amb el reconeixement del dret a la informació pública i el deure de les administracions públiques a la publicitat activa. En aquest sentit, per a Cerrillo,<sup>115</sup> la transparència pot constituir un mecanisme eficaç de prevenció de la corrupció sempre que la informació permeti un coneixement efectiu de l'activitat administrativa (més endavant, en fem referència).

En darrer terme, el control del dret urbanístic passa per l'enderroc de totes les construccions i les edificacions il·legals. És a dir, cal garantir el compliment de les sentències i, seguint Trayter,<sup>116</sup> no es dicten sentències i després es valora si l'interès públic en demanda el compliment. Així doncs, la problemàtica de l'execució de les sentències en matèria urbanística, un gran nombre de les quals tenen incidència en el medi ambient,<sup>117</sup> ha estat i continua sent un aspecte conflictiu i controvertit.

Les dades que reafirmen el caràcter conflictiu i controvertit de l'execució de les sentències urbanístiques es troben en l'informe anual que publica el Consell General del Poder Judicial<sup>118</sup> *La justicia dato a dato*. En el darrer informe consta un nombre total de 145.968 sentències dictades en la jurisdicció contenciosa administrativa durant l'any 2015. Per contra, el nombre d'execucions de sentències en tràmit al final de l'any ha estat de 17.650. Aquestes dades justifiquen la necessitat d'examinar si la distribució

115. Cerrillo, "La difusión de información", 67-85.

116. Trayter, *El control del planeamiento urbanístico*, 405-406.

117. Geis, "Cuestiones específicas", 1525-1545; Del Olmo, "Incidencia medioambiental", 255-330.

118. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/La-Justicia-dato-a-dato/La-justicia-dato-a-dato--ano-2015> [darrera consulta: 9 d'agost de 2016].

competencial existent cal que sigui objecte de modificació per tal que s'hi puguin introduir novetats que dotin de més eficàcia el control judicial de l'urbanisme i del medi ambient.<sup>119</sup>

### 4.3. Normativa aplicable al control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental

El marc jurídic aplicable a escala estatal parteix de l'article 24 CE, que consagra el dret a la tutela judicial efectiva, i del qual el Tribunal Constitucional, en la seva jurisprudència consolidada, ha afirmat que es deriva el dret a l'execució de les sentències. L'article 117.3 CE atorga l'exercici de la potestat jurisdiccional de qualsevol tipus de processos, jutjant i fent executar allò jutjat, exclusivament als jutjats i als tribunals que determinen les lleis, segons les normes de competència i procediment que estableixin.<sup>120</sup> D'altra banda, l'article 118 CE obliga al compliment de les sentències i altres resolucions fermes dels jutges i tribunals, així com prestar la col·laboració requerida per aquests al si del procés i en l'execució d'allò resolt.

Cal destacar que l'aprovació de la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 5/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, en la disposició final tercera, modifica la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, entre d'altres, i que afegeix un apartat tercer a l'article 108 LJCA. Aquest apartat tercer modifica el règim d'execució de les sentències urbanístiques i s'hi albiren aspectes controvertits respecte a la salvaguarda del dret a la tutela judicial efectiva que més endavant analitzarem.

---

119. En aquest sentit, les conseqüències de l'impacte de la política urbanística que vivia Espanya van ser objecte d'anàlisi en l'*Informe sobre el sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*, de 20 de febrer de 2009, de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu, de la qual va ser ponent la Sra. Magrete Auken.

120. L'exercici de la potestat jurisdiccional correspon als jutges i els magistrats segons l'article 117.3 CE: "L'exercici de la potestat jurisdiccional en qualsevol mena de processos, jutjant i fent executar allò que hagi estat jutjat, correspon exclusivament als Jutjats i als Tribunals que les lleis determinen, segons les normes de competència i de procediment que elles estableixin"; i l'article 118 CE estableix que "L'exercici de la potestat jurisdiccional en qualsevol mena de processos, jutjant i fent executar allò que hagi estat jutjat, correspon exclusivament als Jutjats i als Tribunals que les lleis determinen, segons les normes de competència i de procediment que elles estableixin".

Pel que fa al títol competencial relatiu a l'urbanisme, l'article 148.1.3 CE preveu que les comunitats autònomes puguin assumir competències en relació amb l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge.

Sense deixar la Constitució espanyola, l'article 45 CE reconeix als ciutadans el dret a gaudir d'un medi adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo. A més, estableix l'obligació dels poders públics (en l'apartat segon) de vetllar per la utilització racional dels recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar el medi ambient, d'acord amb la solidaritat col·lectiva, i estableix, per als qui ho incompleixin, sancions penals i, si escau, administratives, amb l'obligació de reparar el dany causat.

Pel que fa a l'article 27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, configura els drets i deures en relació amb el medi ambient,<sup>121</sup> i l'article 46 EAC configura els principis rectors en relació amb la protecció del medi ambient, el desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial.<sup>122</sup>

També, pel que fa al control judicial de l'urbanisme, cal esmentar que l'article 130 EAC restringeix les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria processal a dictar les normes específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya, amb el límit de l'article 149.1.18 CE, que atorga a l'Estat la competència exclusiva respecte a les bases del règim jurídic de les administracions públiques, les quals, en tot cas, han de garantir als administrats un tractament comú.

En l'àmbit estatal, en primer lloc, és aplicable la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), els articles 25 a 30 de la qual configuren quina és l'activitat administrativa

---

121. L'article 27 EAC diu, en relació amb els drets i deures relacionats amb el medi ambient: "Totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. També tenen dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d'igualtat, i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament. Totes les persones tenen dret a la protecció davant les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis. També tenen el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixin a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures. Totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ésser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis".

122. L'article 46 EAC diu, en relació amb els principis rectors en matèria mediambiental: "Els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional".

impugnable davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Les regles processals relatives a la fase de l'execució de les sentències les regulen els articles 103 a 113 LJCA.

Pel que fa a la normativa específica aplicable, en relació amb el control del dret urbanístic i mediambiental d'àmbit estatal cal esmentar: el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació Urbana; la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE); la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes; i el Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de costes.

En relació amb la normativa autonòmica catalana aplicable en el control del dret urbanístic i mediambiental, cal esmentar: el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme; la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost; el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme; el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística; la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial; i la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.

#### **4.4. Delimitació de les competències de la Generalitat de Catalunya en l'execució de sentències urbanístiques**

Des del punt de vista de l'anàlisi de les competències de la Generalitat de Catalunya és oportú qüestionar-se quines són les competències de la Generalitat en matèria d'execució de sentències urbanístiques. De l'examen veure la possibilitat d'arribar a interpretacions que permetin dotar la Generalitat d'instruments per a l'execució de sentències en matèria urbanística.

En primer lloc, els articles 24 i 117.3, 118 CE garanteixen el dret fonamental a la tutela judicial efectiva i el dret fonamental a l'execució de les sentències. Tanmateix, l'article 117.3 CE disposa que l'exercici de la potestat jurisdiccional en qualsevol tipologia de processos, jutjant i fent executar allò jutjat, correspon exclusivament als jutjats i tribunals que determinin les lleis, segons les normes de competència i el procediment que establei-

xin. D'altra banda, l'article 118 CE obliga a complir les sentències i altres resolucions fermes dels jutges i tribunals, i a prestar la col·laboració que aquests requereixin al si del procés i en l'execució d'allò que s'hagi resolt.

L'article 148.1.3 CE estableix que les comunitats autònomes poden assumir competències en relació amb l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge. L'article 149.1.6 CE preveu la competència exclusiva en diferents matèries, entre les quals hi ha la legislació processal, amb el límit de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats de dret substantiu de les comunitats autònomes.<sup>123</sup> D'altra banda, l'article 9.3 EAC disposa la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, entre d'altres matèries, respecte de les "normes processals i de procediment administratiu que es deriven de les particularitats de dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat". En darrer terme, l'article 130 EAC atribueix a la Generalitat la competència per dictar normes processals específiques que es deriven de les particularitats de dret substantiu de Catalunya, com, per exemple, el recurs de cassació en l'àmbit civil, regulat per la Llei 4/2012, del 5 de març, del recurs de cassació en matèria de dret civil de Catalunya.

#### **4.5. Els límits competencials en el desenvolupament de legislació processal de les comunitats autònomes. Referència especial a la conflictivitat en la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional respecte a les lleis autonòmiques amb competències de suspensió en l'execució de sentències urbanístiques**

La problemàtica de l'execució de les sentències urbanístiques<sup>124</sup> ha anat prenent rellevància els darrers anys de la bombolla immobiliària, que han fet augmentar la casuística existent. Des de la pràctica, s'hi han assenyalat diferents circumstàncies, que Táboas<sup>125</sup> exposa, entre les quals hi ha la inestabilitat present en l'ordenament jurídic legal, reglamentari i de planejament urbanístic; les iniciatives per aconseguir una causa, una raó o un motiu per arribar a un supòsit d'impossibilitat d'execució; les

123. Cabellos, "La competencia autonómica", 19-47.

124. Geis, *La ejecución*.

125. Táboas, "La imposibilidad de ejecución", 183-236.

manifestacions dels responsables polítics sobre el compliment de la sentència en un context de caiguda de “l’alegria urbanística” i de l’existència d’una precarietat econòmica que dificulta el pagament de les indemnitzacions per danys i perjudicis. Aquesta descripció recent feta per autors que coneixen la problemàtica des de la pràctica dels tribunals de justícia ha provocat que diferents comunitats autònomes hagin aprovat lleis que pretenien abordar la problemàtica de l’execució de les sentències urbanístiques hagin aprovat lleis autonòmiques que posen de manifest els límits competencials existents respecte a la legislació processal i la contraposició amb la competència exclusiva en matèria urbanística que sí que exerceixen les comunitats autònomes.

Com ja s’ha tractat en altres apartats d’aquest projecte de recerca, en els darrers anys, el Tribunal Constitucional ha dictat diferents sentències que tenen relació amb la competència en matèria d’urbanisme. Cal destacar la Sentència del Tribunal Constitucional de 21 de gener de 2016,<sup>126</sup> que confirma la titularitat de la competència de la Generalitat de Catalunya en relació amb la inspecció urbanística i estima la nul·litat dels preceptes amb fonament en la STC 61/1997. La inspecció urbanística, com a potestat administrativa, és una tècnica típica d’intervenció, la finalitat de la qual consisteix a verificar el compliment de la legalitat urbanística i a constatar-hi les irregularitats existents per tal d’activar, si escau, els mecanismes de correcció establerts. Per tant, en aquesta sentència es concreta la imbricació entre el control de la legalitat urbanística i la titularitat de la competència en matèria urbanística. Més concretament, en el FJ 4 argumenta en aquest sentit:

Se trata, sin lugar a dudas, de la regulación de una técnica o instrumento propiamente urbanístico, que tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios. Son, pues, preceptos que se incardinan con claridad en la materia de urbanismo, es competencia de las Comunidades Autónomas que a éstas corresponde regular, sin que los arts. 149.1.13 y 23 CE otorguen al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora.

---

126. Sentència del Tribunal Constitucional, de 21 de gener de 2016, Ponent: Andrés Ollero Tassara.

En darrer lloc, el Tribunal Constitucional adverteix que el títol de l'article 149.1.1 CE, el qual estableix que l'Estat té competència en la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, no pot operar com un títol horitzontal "capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional" (FJ 4).

Així doncs, si pel que fa a la titularitat de la competència en matèria urbanística és clara la posició del Tribunal Constitucional, també ho és en relació amb la titularitat de l'Estat respecte a la legislació processal i el dret a la tutela judicial efectiva. A continuació, es farà referència a la jurisprudència constitucional que resol la controvèrsia entre la competència existent respecte a la legislació processal i el dret a l'execució de sentències.

El Govern de Cantàbria arran del gran nombre de sentències urbanístiques pendents d'execució i la quantitat tan elevada que suposava en concepte d'indemnitzacions,<sup>127</sup> entre altres motius, va aprovar la Llei 2/2011, de 4 d'abril, per la qual es modifica la Llei 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, en relació amb els procediments d'indemnització patrimonial en matèria urbanística. Aquesta llei autonòmica sorgeix del posicionament del Tribunal Suprem que es fonamenta en els articles 103 i s. LJCA en el sentit que per executar una sentència d'enderroc no és necessari que s'hagi indemnitzat prèviament.<sup>128</sup> El Tribunal Suprem davant l'existència de propietaris que davant d'una sentència que ordenava l'enderroc es va posicionar en el sentit següent:<sup>129</sup>

[...] se rechaza la necesidad de resolver, con carácter previo a la demolición, la cuestión relativa a la indemnización [...] no puede accederse a considerar inejecutable la sentencia por falta de previa reparación de daños y perjuicios que la ejecución podría generar, ni puede considerarse que el coste económico de la demolición pueda alcanzar otros conceptos que los estrictamente necesarios a tal efecto, sin incluir en ningún caso las posibles, futuras e interminadas indemnizaciones.

127. En aquest web es pot comprovar la magnitud de la problemàtica de l'execució de les sentències urbanístiques i el gran nombre d'enderrocs: <http://www.inocentesdecantabria.galeon.com/>.

128. Geis, *La ejecución*, 265-266.

129. Sentència del Tribunal Suprem, de 13 maig de 2005, Ponent: Rafael Fernández Valverde, RJ 2005\9336.



Aquesta jurisprudència, juntament el context social exposat en comunitats autònomes com Cantàbria, Andalusia o Galícia, va contribuir a l'aprovació d'una llei autonòmica com l'esmentada. En aquest sentit, la discussió entorn de la constitucionalitat d'aquesta Llei del Parlament de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril, per la qual es modifica la Llei 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, en relació amb els procediments d'indemnització patrimonial en matèria urbanística, se centra en quines són les competències sobre la legislació processal i el règim jurídic de les administracions públiques i la seva connexió amb el dret a la tutela judicial efectiva i l'execució de les sentències.

La posició del Tribunal Constitucional va ser la declaració d'inconstitucionalitat dictada en la Sentència 92/2013, de 22 d'abril de 2013 (BOE núm. 123, de 23 de maig de 2013), que declara la nul·litat dels apartats de l'article 2 de la Llei del Parlament de Cantàbria 2/2011, de 4 d'abril, per la qual es modifica la Llei de Cantàbria 2/2001, de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, en relació amb els procediments d'indemnització patrimonial en matèria urbanística, en allò que es refereixi als processos d'execució de resolucions judicials. El raonament del Tribunal Constitucional se centra en el fet que amb la introducció en una llei autonòmica d'una causa de suspensió de l'execució de les sentències que suposen l'enderroc d'unes obres o d'unes construccions il·legals es produeix una vulneració de l'article 149.1.6 CE, ja que es tracta d'una competència exclusiva en matèria de legislació processal. I, d'altra banda, considera que una norma autonòmica estableix un supòsit de responsabilitat patrimonial en què el dany no és efectiu sinó eventual i, en conseqüència, regula un pressupòsit bàsic de la institució de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, competència exclusiva estatal segons l'article 149.1.18 CE. L'argument del Govern cantàbric versa sobre les competències exclusives en matèria d'organització administrativa, urbanisme, habitatge i assistència, i benestar social. En qualsevol cas, el Tribunal Constitucional no té en compte aquesta interpretació i conclou amb l'afirmació que "la norma cuestionada incide en la ejecución de las sentencias mediante la introducción de un trámite ajeno a la propia de la sentencia y que tiene el efecto de paralizar la misma mientras sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago".

Recentment, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria va plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat de l'article 65 bis.1 de la Llei 2/2001, d'ordenació territorial i règim urbanístic

del sòl de Cantàbria, afegit per la Llei del Parlament de Cantàbria 4/2013, de 20 de juny, en el següent:

[...] iniciado el procedimiento dirigido a la formación, modificación o revisión de los planes urbanísticos y demás instrumentos de planeamiento, y para impedir que se generen perjuicios irreparables al interés público o a los propietarios de edificaciones o actuaciones que, habiendo sido previamente declaradas ilegales y sobre las que hubiesen recaído órdenes de demolición administrativas o judiciales, el órgano municipal competente para aprobar inicialmente el plan podrá otorgar, de oficio o a instancia de los interesados, autorizaciones provisionales que afecten a dichas edificaciones o actuaciones preexistentes, previa comprobación de que resultan conformes con el nuevo planeamiento municipal en tramitación. Si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución alguna podrá entenderse desestimada su petición.

El Tribunal Superior de Justícia va elevar la qüestió d'inconstitucionalitat perquè interpretava que la introducció d'aquest precepte suposava la suspensió de l'execució de sentències urbanístiques mentre es tramitin plans urbanístics que tinguin per objecte la legalització d'edificis declarats il·legals amb sentència ferma d'enderroc, i que, per tant, es vulnera la competència exclusiva estatal de l'article 149.1.6 CE, així com dels articles 24.2 i 117.3 CE (FJ 1). Per al Tribunal Constitucional (FJ 2):

[...] la regulación tiene la virtualidad de sustraer al órgano judicial su competencia para apreciar la concurrencia de una causa de imposibilidad legal de ejecutar una sentencia, esto es, de para decidir sobre si el mero inicio de la tramitación de un plan de ordenación urbana constituye causa suficiente para el aplazamiento de la demolición y si, en consecuencia, procede o no la suspensión de la ejecución.

A més, considera que l'article 65 bis.1 impugnat resulta contrari a l'article 24.1 CE atès que l'*òrgan judicial perd el control* de l'execució de la sentència que ha dictat. I, en aquest cas, la Comunitat Autònoma de Cantàbria no va assumir en el seu estatut la competència respecte a l'establiment d'especialitats processals que es derivin del seu dret substantiu. És incompatible amb l'article 149.1.6 CE que el legislador autonòmic (FJ 3) "establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que implican el derribo de las edificaciones, determinando que la ejecución de la Sentencia termina por escapar del control judicial, único competente

para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE”.<sup>130</sup> Aquí cal reflexionar si una distribució competencial o una interpretació més flexible de l'article 149.1.6 CE en favor de les comunitats autònomes podria afavorir el dret fonamental a l'execució de les sentències i el control de la legalitat urbanística. Una interpretació rígida no dona marge a establir particularitats que puguin garantir l'execució de la sentència en matèria urbanística, en què les dificultats davant les sentències d'enderroc són evidents.

Una altra comunitat autònoma que ha vist limitada per l'article 149.1.6 CE la seva capacitat legislativa respecte a l'execució de sentències urbanístiques ha estat Galícia. El Tribunal Superior de Justícia de Galícia va elevar una qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb la disposició addicional sisena de la Llei 8/2012, de 29 de juny, d'habitatge de Galícia. El Tribunal Constitucional va estimar parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat i, en conseqüència, va declarar la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'incís “o sentència” de l'apartat segon de la Llei 8/2012, de 29 de juny, d'habitatge de Galícia. Es copia la literalitat de la disposició per examinar el perquè de la inconstitucionalitat i la nul·litat de la menció “o sentència”:

Disposición adicional sexta. Derecho a la vivienda y necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición e impedimento de usos.

1. Los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado tienen derecho a residir en el inmueble mientras no se determine por la administración competente, a través del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el alcance de la indemnización a que, en su caso, tengan derecho.

En estos supuestos será aplicable lo dispuesto en la legislación urbanística para las actuaciones de reposición de la legalidad urbanística en los casos de obras rematadas sin licencia y lo previsto en el presente artículo para garantizar la necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición.

2. A estos efectos, el acto administrativo o sentencia firme que determine la anulación del título y conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido, por no ser las obras legalizables por su incompatibilidad con el ordenamiento urbanístico, llevará consigo, como efecto

---

130. Xiol, “La legislación autonómica”, 151-156. Xiol planteja: “el interés de la sentencia, de cualquier modo, no viene dado solo por la luz que arroja sobre la delimitación competencial en materia legislativa, sino también porque ilustra de las dificultades por las que atraviesa nuestro derecho urbanístico en su tratamiento en sede jurisdiccional”.

legal necesario, la apertura de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

3. En todo caso, durante la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, el inmueble se considerará incurso en la situación de fuera de ordenación y sujeto al régimen previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

4. Todos los legitimados en el procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, incluidas las administraciones que, en su caso, hubiesen solicitado la anulación, se considerarán igualmente legitimados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

5. En ningún caso corresponderá la indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado.

En los casos de concurrencia de negligencia no grave del titular de la vivienda podrá reducirse el importe de la indemnización en la proporción correspondiente a su grado.

La indemnización que, en su caso, se determine podrá incluir los daños y perjuicios derivados de la demolición, pero su pago quedará condicionado al abandono de la vivienda y a su puesta a disposición de la administración obligada a materializar aquella.

6. Cuando la propuesta de resolución o la propuesta de terminación convencional del procedimiento estimen la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y para el pago fuese necesaria una modificación presupuestaria, deberá solicitarse del órgano competente para su aprobación dentro del plazo de resolución del procedimiento.

7. Si la resolución del procedimiento determina la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración concedente del título y el derecho a una indemnización a la persona titular de la vivienda, la Administración deberá proceder a ejecutar la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar. Será requisito necesario el previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, y tendrá derecho, mientras tanto, a residir en ella.

8. Si la resolución del procedimiento determina la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la administración concedente del título, se procederá a la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del suelo.

9. La Comunidad Autónoma, igualmente, podrá incluir como una situación excepcional en el régimen de acceso a una vivienda protegida, en consonancia con lo establecido en el artículo 64 de la presente ley, a las personas titulares de viviendas construidas al amparo de un título anulado y siempre que aquella constituyese su vivienda habitual.

El Tribunal Constitucional fonamenta la seva interpretació en l'efecte suspensiu relatiu a l'execució de les sentències i la limitació competencial existent pel que fa a la legislació processal de les comunitats autònomes d'acord amb l'article 149.1.6 CE i recorda el posicionament dut a terme amb anterioritat respecte a la legislació cantàbrica. El Tribunal Constitucional es posiciona en el sentit següent (FJ 4):

[...] conexión con el proceso a quo, la interferencia constitucionalmente ilegítima que produce la disposición cuestionada se refiere únicamente a la demolición de viviendas acordada en la fase de ejecución de sentencia. Por este motivo, la declaración de inconstitucionalidad se ciñe al inciso “o sentencia” del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012. Una vez depurada de este inciso, la disposición regula únicamente el procedimiento a seguir cuando la anulación del título que conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido se produzca mediante acto administrativo firme, en el que no se ven comprometidos ni el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) ni la competencia reservada al Estado en materia de legislación procesal ex art. 149.1.6 CE.

En aquest sentit, cal destacar que la Llei 2/2016, de 10 de febrer, del sòl de Galícia, recentment aprovada pel Parlament de Galícia, no presenta articles que siguin controvertits pel que fa al dret fonamental a la tutela judicial efectiva i la competència estatal respecte a la legislació processal (art. 149.1.6 CE).

Les comunitats autònomes no només han fet ús de la potestat legislativa per aprovar normes processals que estan connectades amb el dret a l'execució de les sentències, sinó que també han utilitzat instruments que ordenen el territori però que a la seva vegada vulneren l'autonomia local perquè són contraris a les competències que els municipis tenen. Aquesta problemàtica queda fora d'aquest apartat i ja ha estat analitzada.<sup>131</sup>

---

131. En relació amb aquesta problemàtica, vegeu Menéndez, “Ordenación del territorio”, 42-49.

#### 4.6. Impacte en el control judicial de l'urbanisme de la reforma de l'article 108.3 LJCA i incerteses respecte a la seva constitucionalitat

El control judicial de l'urbanisme i la seva connexió amb l'execució de les sentències no s'han vist alterats únicament per algunes lleis autonòmiques que afectaven el dret a l'execució de les sentències i la competència exclusiva estatal pel que fa a la legislació processal, sinó que el legislador estatal mateix ha incidit en el dret a la tutela judicial efectiva.

L'apartat quart de la disposició addicional tercera de la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modificava la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, va modificar l'apartat número 3 de l'article 108 LJCA:

3. El jutge o tribunal, en els casos en què, a més de declarar contrària a la normativa la construcció d'un immoble, n'ordeni motivadament la demolició i la reposició al seu estat originari de la realitat física alterada, ha d'exigir, com a condició prèvia a la demolició, i llevat que una situació de perill imminent ho impedeixi, la prestació de garanties suficients per respondre del pagament de les indemnitzacions degudes a tercers de bona fe.

Com més endavant s'argumentarà, hi ha dubtes sobre la constitucionalitat d'aquesta modificació. Per analitzar la constitucionalitat de la modificació de l'article 108.3 LJCA, cal posar en context la Sentència del Tribunal Constitucional sobre la Llei de costes. Així, Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes,<sup>132</sup> en la disposició addicional novena, va introduir una causa velada i indeterminada de suspensió de l'execució de les sentències pel que fa a les instal·lacions de depuració d'aigües residuals d'interès general en domini públic maritimoterrestre (amb el títol, "Garantia del funcionament temporal de determinades instal·lacions de depuració"):

1. En consideració a les circumstàncies econòmiques actuals i extraordinàries que forcen la restricció de la despesa pública i les inversions, les instal·lacions de depuració d'aigües residuals d'interès general, construïdes en domini públic maritimoterrestre abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, que hagin de ser reubicades en compliment d'una resolució judicial, continuen temporal-

132. González, "Cuestiones problemáticas", 53-75.

ment la seva activitat, en el mateix emplaçament, en les condicions de servei i explotació que siguin necessàries per complir els objectius mediambientals que exigeix la normativa aplicable. 2. Quan les circumstàncies econòmiques ho permetin, s'han d'iniciar les actuacions per a l'adequada substitució de les instal·lacions a què es refereix l'apartat anterior, d'acord amb criteris de sostenibilitat de les inversions, de manera que quedin garantides les altres inversions que siguin imprescindibles per al compliment de les obligacions que exigeix la normativa europea i estatal en matèria d'instal·lacions de depuració d'interès general. 3. Aquesta disposició no s'aplica en cap cas a les instal·lacions de depuració d'aigües residuals que estiguin construïdes en espais protegits o inclosos a la Xarxa Natura 2000.

La problemàtica entorn de les depuradores d'aigües residuals ja la preveia la Llei de Costes de 1988, i sorgia de l'obligació d'incloure en els plans hidrològics de conca l'ordenació dels abocaments d'aigües residuals.

La introducció d'una causa de suspensió de l'execució de sentències en una llei específica va ser analitzada, i es va defensar la inconstitucionalitat d'aquest precepte de la nova Llei de costes.<sup>133</sup> La causa de suspensió se centrava en les sentències el pronunciament de les quals tingués com a objecte reubicar les instal·lacions d'aigües residuals d'interès general construïdes en domini públic maritimoterrestre.<sup>134</sup> Aquest supòsit era molt similar al de la depuradora de Vuelta Ostrera de Suances.<sup>135</sup>

En la redacció d'aquesta disposició addicional novena s'evocaven les circumstàncies econòmiques de restricció de la despesa pública i de les inversions. Aquests conceptes són conceptes jurídics indeterminats. El legislador no va fixar un termini final en aquesta causa de suspensió temporal, la qual cosa vulnera el principi de seguretat jurídica i contradiu l'article 105.1 LJCA, que disposa: "1. No es pot suspendre el compliment ni declarar la inexecució total o parcial de la decisió".

El Tribunal Constitucional, en la Sentència de 5 de novembre de 2015, estima la inconstitucionalitat de la disposició addicional novena de la Llei de costes.<sup>136</sup> El Tribunal Constitucional argumenta (FJ 15) que cal examinar si aquesta excepció vulnera els articles 9.3, 24 i 117.3 CE, tenint en comp-

---

133. Geis, "Cuestiones específicas", 1525-1545.

134. <http://www.europapress.es/cantabria/noticia-supremo-ordena-ejecucion-forzosa-sentencia-derribo-vuelta-ostrera-20131007150800.html> [darrera consulta: 8 de juliol de 2015].

135. Sánchez, "Incidència de la STC 233/2015".

136. Sentència del Tribunal Constitucional núm. 233, de 5 de novembre de 2015, Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré.

te la doctrina constitucional relativa a les lleis singulars i la justificació d'aquestes a...

[...] casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.

Doncs bé, per al Tribunal Constitucional, la disposició addicional novena de la Llei de costes...

[...] no supera este examen, porque aunque el legislador pueda introducir causas de suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales, ha de hacerlo respetando siempre el monopolio de Jueces y Tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues en él radica la quintaesencia de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE).

En darrer terme, adverteix que la problemàtica no es resol per l'aplicació de l'article 149.1.6 CE, sinó perquè el legislador està obligat a respectar els imperatius constitucionals, entre els quals hi ha els que deriven dels articles 24, 117 i 118 CE. Finalment, declara la inconstitucionalitat d'aquesta disposició:

En suma, de lo hasta aquí razonado se desprende que esta disposición vulnera la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial.

Aquesta declaració d'inconstitucionalitat de la disposició addicional novena de la Llei de costes no és una qüestió menor perquè afegeix límits concrets respecte a la potestat legislativa i la seva connexió amb el dret a la tutela judicial efectiva, el dret a l'execució de les sentències i el respecte a la potestat jurisdiccional en exclusiva que tenen atribuïdes jutges i magistrats per fer complir allò que ordenen les sentències. Així doncs, la redacció del nou apartat tercer de l'article 108.3 LJCA també presenta dubtes que cal examinar.



En primer lloc, el jutge o tribunal, en el supòsit que declari contrària a la normativa una construcció o una edificació, n'ha d'ordenar motivadament la demolició i la reposició a l'estat anterior. Amb anterioritat a aquesta modificació, i segons la doctrina consolidada del Tribunal Suprem, es considerava implícita l'ordre d'enderroc davant una construcció o una edificació declarades il·legals.<sup>137</sup> Però, a més de motivar l'ordre, abans de l'enderroc i amb caràcter preceptiu, cal "com a condició prèvia a la demolició, i llevat que una situació de perill imminent ho impedeixi, la prestació de garanties suficients per respondre del pagament de les indemnitzacions degudes a tercers de bona fe".

De la lectura del nou precepte es desprèn que l'execució de la sentència queda suspesa fins que les persones, físiques o jurídiques, que hi estiguin obligades prestin les garanties suficients per respondre al pagament de les indemnitzacions als tercers de bona fe. Aquesta reforma de l'article 108 LJCA recull part dels plantejaments que van motivar que comunitats autònomes com Galícia o Cantàbria, tal com s'ha exposat abans, aprovessin lleis per assegurar la suspensió de l'execució de la sentència fins que no es produís el pagament de la indemnització en concepte de responsabilitat patrimonial derivada de la sentència. Així doncs, el legislador espanyol ha introduït en aquesta modificació allò que algunes comunitats autònomes havien plantejat. Des de l'òptica de la competència exclusiva estatal respecte a la legislació processal, i a l'empara de l'article 149.1.6 CE, la reforma no és criticable la titularitat de l'exercici de la competència per part de qui el té atribuït. Ara bé, a la pràctica constitueix un supòsit de suspensió de l'execució de la sentència fins que qui l'ha d'executar dugui a terme la prestació de prou garanties per respondre del pagament de les indemnitzacions degudes a tercers de bona fe. Per aquest motiu, aplicant la jurisprudència constitucional,<sup>138</sup> el jutge o tribunal és qui controla la causa i no es veu infringit l'article 117.3 CE, no obstant la relació entre l'article 105 LJCA "No es pot suspendre el compliment ni declarar la inexecució total o parcial de la decisió" i l'article 108.3 LJCA en connexió amb els articles 24 i 117.3 CE. Per tant, caldrà veure si la nova redacció de l'article 108.3 LJCA posa de manifest dubtes de la seva constitucionalitat a l'empara dels articles constitucionals esmentats.

---

137. Geis, *La ejecución*, 131-138.

138. Sentència del Tribunal Constitucional núm. 254/2015, de 30 de novembre, Ponent: Juan Antonio Xiol Ríos. Vegeu l'article

Aquesta posició també és mantinguda per Sánchez Lamelas,<sup>139</sup> que en la seva anàlisi respecte a la sentència de la depuradora de Vuelta Ostrera matisa que el Tribunal Constitucional no només fonamenta la inconstitucionalitat de la llei gallega per la seva invasió competencial de l'article 149.1.6 CE, sinó que estableix una doctrina en relació amb els límits de la potestat legislativa a l'hora de dictar normes que incideixin en l'exercici de la potestat judicial d'execució de sentències. A més, entén que la ponderació que l'article 108.3 LJCA atorga al jutge o tribunal per determinar si hi concorre la garantia prevista per fer front a l'execució de la sentència pot incidir en la configuració constitucional de la potestat jurisdiccional.<sup>140</sup>

#### **4.7. La imbricació del control del dret urbanístic i el dret mediambiental arran de la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional**

En la jurisprudència més recent del Tribunal Constitucional es comprova que en la problemàtica del control judicial del dret urbanístic i del dret ambiental, en moltes ocasions, es produeix una imbricació. Així, per exemple, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 50/2015, de 5 de març de 2015, estima la qüestió d'inconstitucionalitat promoguda pel Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó respecte a l'aprovació de la Llei de Castella i Lleó 5/2010, de 28 de maig, per la qual es modifica la Llei 4/2000, de 27 de juny, de declaració del Parc Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palència), per vulneració dels articles 9.3, 24.1 i 117.3 CE.

En aquest cas, el Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó entén que la modificació aprovada és una llei singular contrària a l'article 9.3 CE, ja que s'havia anul·lat la prohibició d'establir estacions d'esquí alpí que contenia l'anul·lat Pla d'ordenació dels recursos naturals de Fuentes Carri-

---

139. Sánchez, "Incidència de la STC 233/2015". Aquest matis que sosté Sánchez Lamelas resulta plenament oportú i caldria tenir-lo present a l'hora d'interpretar la constitucionalitat de la reforma de l'article 108.3 LJCA: "no ya solo porque todas estas Sentencias del Tribunal Constitucional afectan a Cantabria e inciden en la ejecución de Sentencias de derribo, sino, lo que es más importante, porque a través de ellas se va creando una doctrina constitucional que define los límites del poder legislativo a la hora de dictar normas que puedan incidir sobre la potestad judicial de ejecución de Sentencias. Esa doctrina constitucional, más allá del dato concreto de su afectación a una Comunidad concreta".

140. *Ibíd.*

onas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palència).<sup>141</sup> Les modificacions del Pla d'ordenació dels recursos naturals introduïdes per la llei singular inconstitucional consisteixen, entre altres aspectes, a excloure les limitacions en l'ús d'aigües d'instal·lacions d'esquí alpí o a eliminar la prohibició de construcció d'estacions d'esquí alpí, com a directriu relativa a les activitats esportives i recreatives que és possible dur a terme en l'espai natural. Per tant, la qüestió relativa als efectes de la nul·litat d'un pla urbanístic és assimilable a la nul·litat d'un pla d'ordenació dels recursos naturals que és un instrument de planificació dels espais naturals protegits. Finalment, el Tribunal Constitucional fonamenta la inconstitucionalitat de la llei autonòmica en el sentit següent (FJ 8):

[...] es posible apreciar que la norma impugnada, en la medida en que reproduce casi miméticamente una regulación reglamentaria previamente declarada nula, vulnera el art. 24.1 CE. Este Tribunal ha afirmado reiteradamente que una de las proyecciones del derecho reconocido en el art. 24.1 CE es el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento, lo que implica, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas.

En darrer terme, el Tribunal Constitucional al·lega la manca de proporcionalitat entre els sacrificis i els interessos en joc:

[...] aun cuando, la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.<sup>142</sup>

---

141. Geis, "Cuestiones específicas", 1525-1545. Analitza la qüestió de les lleis singulars, així com la constitucionalitat d'una validació legislativa del Tribunal Constitucional francès per raó de l'interès turístic de la construcció d'un museu en una zona verda urbana.

142. Sentència del Ple Tribunal Constitucional núm. 269/2015, de 17 de desembre de 2015, Ponent: Santiago Martínez-Vares García. Un altre cas recent ha estat aquesta sentència, en què es va impugnar la Llei 2/2008, de 17 de juny, de declaració del projecte regional per a la instal·lació d'un centre de tractament de residus industrials no perillosos al terme municipal de Fresno de la Ribera (Zamora).

En el control judicial del dret urbanístic i del dret mediambiental resulten de gran importància els principis generals que hi són aplicables i que l'execució de les sentències també han de salvaguardar. Doncs bé, alguna doctrina, com ara Moreno Molina,<sup>143</sup> ha posat de manifest l'oportunitat perduda en relació amb el reconeixement del principi de no regressió com a principi del dret mediambiental, atès que no gaudeix d'una regulació expressa. En aquest sentit, Moreno Molina argumenta justificadament la necessitat que el principi de no regressió “no puede ser construido como un derecho subjetivo, sino como un deber constitucional que impacta sobre el legislador ordinario y que forma parte de la arquitectura natural del Derecho ambiental”. La connexió entre els principis que conformen el dret mediambiental i l'execució de les sentències urbanístiques constitueix un aspecte que cal tenir present, atès que les construccions o les edificacions il·legals poden incomplir l'ordenament jurídic estrictament mediambiental.

#### **4.8. Algunes novetats del dret comparat francès i italià en relació amb la competència en l'execució de les sentències en matèria urbanística**

En el dret administratiu comparat francès i italià la controvèrsia en relació amb l'execució de les sentències urbanístiques presenta alguns trets que són susceptibles d'anàlisi.

Des del punt de vista de la distribució competencial, la competència en matèria urbanística en el dret administratiu francès és una qüestió d'Estat i, per tant, la competència és estatal.<sup>144</sup> Destacar que en el Codi urbanístic francès hi ha un “Livre VI: Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme”, el qual resulta interessant perquè dona resposta a controvèrsies concretes que es produeixen en l'anul·lació d'un pla urbanístic respecte als altres plans vigents, en relació amb les llicències urbanístiques. Aquesta qüestió és controvertida i la doctrina posa en qüestió quins són els límits que els jutges i magistrats tenen.<sup>145</sup>

---

143. Moreno, “Algunos aspectos de la sentencia”.

144. Vegeu el Code de l'Urbanisme, versió consolidada, de 15 d'agost de 2016. En relació amb el dret urbanístic francès i l'augment de la preocupació respecte al medi ambient, vegeu Morand-Deville, “Actualidad del derecho”.

145. Del Saz, *¿Debemos repensar...?*

La regulació francesa respecte a les conseqüències processals derivades de la nul·litat d'un pla no és possible, en el marc jurídic actual, ja que la competència de la legislació processal és exclusivament estatal i, d'altra banda, la competència exclusiva en matèria urbanística és autonòmica. Seria valorable que les comunitats autònomes hi poguessin introduir algun aspecte relacionat amb les conseqüències processals derivades de l'àmbit urbanístic atès l'impacte i la transcendència que tenen, no només en l'àmbit econòmic, sinó també en el social. Ara bé, com apunta Cabellos:<sup>146</sup>

No hay una pauta estable en los Estados compuestos en cuanto a la materia que tratamos, e incluso se puede pasar en un mismo país de un extremo al otro, como hemos visto. Pero sí que es cierto que en España se ubica, en una hipotética tabla clasificatoria, en el extremo a ocupar por los países en que las entidades subcentrales tienen menos posibilidades de incidir en la regulación del Derecho processal.

Per tant, seria interessant poder buscar mecanismes per fer possible la convivència de la competència estatal respecte a la legislació processal i la competència exclusiva autonòmica en matèria urbanística.

La modificació de la LJCA no té en compte les especialitats que la disciplina urbanística presenta en la fase d'execució de sentències.<sup>147</sup>

Pel que fa al dret administratiu italià, la seva configuració és més comparable a la distribució competencial que preveu la Constitució espanyola. Les regions italianes tenen atribuïdes competències en matèria de legislació processal en l'article 117.1: "(1) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa", és a dir, es fa la distinció entre la legislació processal i la justícia administrativa, a diferència de la previsió de l'article 149.1.6 CE. Aquest també seria un aspecte per tenir present en una possible reforma constitucional.

En el dret urbanístic italià, la distribució competencial, arran de la modificació del títol V de la Constitució italiana, la planificació territorial forma part del concepte de govern del territori i és una responsabilitat concorrent entre l'Estat i les regions. D'altra banda, l'Estat té la competència per aprovar una legislació marc relativa als principis fonamentals del govern del territori, mentre que les regions tenen responsabilitats legisla-

---

146. Cabellos, "La competencia autonómica", 19-49.

147. Fernández, "Proceso contencioso-administrativo", 77-95.

tives del seu territori, tenint en compte les especificitats locals;<sup>148</sup> és a dir, l'urbanisme s'entronca en el concepte de *governo del territorio*, i respecte a aquesta matèria la competència ha estat atribuïda a les regions.<sup>149</sup>

Al si del procediment d'execució de les sentències en la legislació administrativa italiana, destaca la institució del *comissario ad acta*, la regulació del qual ha patit una modificació en l'article 114 del Codice de Processo Amministrativo,<sup>150</sup> en el sentit que el jutge coneix de totes les qüestions relacionades amb procediment del *giudizio di ottemperanza*, també de les que facin referència als actes del comissari. Cal exposar com a novetat recent en relació amb el procediment d'execució de sentències la Sentenza del Consiglio di Stato, núm. 2/2013, per la qual s'amplia el concepte originari d'incompliment (*inadempimento*) en el sentit que no es refereix només a la simple inèrcia o l'incompliment parcial, sinó també al comportament elusiu amb la voluntat inequívoca d'evitar el compliment de les obligacions derivades de la sentència. També cal esmentar la Sentenza del Consiglio di Stato núm. 2045/2015, que afirma que els actes del comissari són directament eficaços sense necessitat d'un acte de confirmació o ratificació del jutge. És a dir, com a òrgan auxiliar del jutge administratiu, el comissari té competència per dur a terme els actes necessaris per al compliment de la sentència.<sup>151</sup>

El dret comparat ens mostra que a França, on la competència en matèria urbanística la té assumida exclusivament l'Estat, la normativa urbanística inclou un títol que estableix normes jurídiques aplicables al contingut de l'urbanisme; però això és en la legislació urbanística, no en la legislació processal de caràcter general. És a dir: hi ha una especificitat que permet dotar d'instruments que garanteixin regles processals aplicables davant d'una sentència urbanística i que, per tant, tinguin present les característiques pròpies d'aquesta.

D'altra banda, a Itàlia la situació és assimilable a la del dret administratiu espanyol. Les regions tenen competència en matèria urbanística, i la competència en matèria de legislació processal és estatal. D'aquesta

148. Oliva, "L'urbanística italiana", 127-142.

149. Fiale, *Compendio di diritto urbanistico*.

150. Decreto legislativo 2 luglio 2010, núm. 104, Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, núm. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo. L'article 114 del Codice di processo amministrativo ha estat modificat pel Decreto legislativo 15 novembre 2011, núm. 195.

151. Cassetta, *Manuale di diritto amministrativo*, 926- 937. En el mateix sentit, Garofoli i Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, 2521-2560.

manera, en la legislació italiana, si bé trobem figures molt interessants i desenvolupades, com ara la del comissari judicial, no hi ha unes normes processals específiques que puguin tenir en compte les particularitats de les sentències urbanístiques.

#### **4.9. El control social del dret urbanístic i el dret mediambiental arran de la Llei 19/2014**

L'aprovació, en l'àmbit estatal, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG) i, en l'àmbit de Catalunya, de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBGC), ha dotat els ciutadans de mecanismes, més enllà dels ja existents, per poder exercir un control respecte a l'actuació dels poders públics en l'exercici de les seves potestats en matèria urbanística i mediambiental.<sup>152</sup>

En aquest cas, cal destacar els articles 8 i s. LTBGC, que estableixen quina és la informació subjecta a transparència. En matèria urbanística i mediambiental destaquen epígrafs en què el legislador català obliga a donar informació a través del portal de transparència de qüestions relacionades amb l'urbanisme i mediambientals, especialment, pel que fa a la l'article 10, relatiu a la transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica.<sup>153</sup> Cal aplicar a cada àmbit concret les obligacions de publicitat al portal de transparència.<sup>154</sup> En darrer lloc, s'ha de destacar que només és obligatori publicar al portal de transparència a l'empara de l'article 10.1 h) LTBGC les resolucions administratives i judicials que puguin tenir rellevància pública i les resolucions judicials definitives que afectin les persones obligades al compliment d'aquesta Llei, per raó de l'exercici de les funcions i responsabilitats que els hi atribueix. Per tant, no es fa

---

152. Bassols, "Transparència i bon govern", 21-26. Aquest capítol de llibre analitza el fonament constitucional i estatutari de la transparència i el bon govern en el marc de tres components, segons Bassols: regeneració democràtica, qualitat democràtica i una demanda social.

153. Villoria, *La publicitat activa*, 22-25.

154. En relació amb l'ordenació del territori i el medi ambient, aquest és l'enllaç al portal de transparència del Departament de Territori i Sostenibilitat per l'aplicació de la LTBGC: [http://territori.gencat.cat/ca/01\\_departament/transparencia-i-bon-govern/](http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/transparencia-i-bon-govern/). Pel que fa al Govern espanyol: [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/ministerios/M-Agricultura.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ministerios/M-Agricultura.html) [darrera consulta: 3 de setembre de 2016].

referència a l'execució de les sentències, sinó que per al compliment de l'obligació n'hi ha prou amb publicar les sentències amb rellevància jurídica. Caldrà analitzar si els ciutadans amb aquesta informació és adequada per al compliment de les finalitats amb què es va aprovar la Llei.

Ara bé, aquest control del dret urbanístic i mediambiental que proporciona la legislació en matèria de transparència i bon govern tant en l'àmbit estatal com en el català no se circumscriu únicament a la publicitat al portal de transparència, sinó que també es garanteix el dret d'accés a la informació pública dels articles 12 LTBG i 18 LTBGC. A més, l'article 3 c) de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, estableix com a principi general de les administracions públiques "la participació, objectivitat i transparència de l'actuació administrativa"<sup>155</sup>. La participació en els processos de planejament i gestió urbanístics la preveu l'article 8 del Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya.<sup>156</sup> Recentment, s'ha posat en funcionament el Registre dels grups d'interès,<sup>157</sup> en aplicació dels articles 45 i s. LTBGC i desenvolupat pel Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Caldrà veure quin impacte i quina incidència té en el control de l'actuació dels poders públics per part de la ciutadania.

Així doncs, cal sumar els instruments que preveuen la llei catalana i l'estatal en matèria de bon govern i transparència als ja existents en la legislació urbanística autonòmica i la legislació del sòl, pel que fa al reconeixement de l'acció pública pel que fa al control del dret urbanístic i mediambiental.

En darrer terme, en el dret administratiu italià, la normativa en matèria de transparència i de lluita contra la corrupció, el Decreto legislativo de 14 de març de 2013, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", més enllà de disposar amb caràcter general quina és la informació susceptible de ser publicada en el portal de transparència, en

155. Llorens, "El principio de transparencia", 139-182.

156. Llorens, "La consulta popular", 160-181. L'article 8 TRLUC concreta les mesures que cal aplicar per assegurar la publicitat i la participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics. Aquest aspecte ha estat tractat per la doctrina, com ho fa Llorens amb propostes innovadores de consultes democràtiques en el planejament urbanístic. I amb caràcter general, en relació amb la transparència en l'exercici de la potestat reglamentària, vegeu Araguàs, *La transparencia en el ejercicio*.

157. [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups\\_interes/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/) [darrera consulta: 3 de setembre de 2016].



fa la concreció per àmbits.<sup>158</sup> Configura un article específic en relació amb la transparència de l'activitat de planificació i govern del territori (art. 39), l'accés a la informació ambiental (art. 40) o la publicitat del procés de planificació, execució i valoració de les obres públiques (art. 38). En aquest cas, no hi hauria dubtes respecte a la constitucionalitat de la modificació de la LTBGC per incloure-hi articles específics en relació amb la informació urbanística i mediambiental que ha de ser publicada obligatòriament al portal de transparència. La regulació actual de la LTBGC és general i, després, cal fer-ne la interpretació per a cada àmbit concret, la qual cosa, atesa la controvèrsia social que genera la gestió pública de l'urbanisme, podria ser una proposta per tenir en compte.

#### **4.10. Conclusions**

**Primera.** En els darrers anys, en diverses comunitats autònomes s'han produït conflictes competencials respecte a quins són els límits de la competència estatal en relació amb la legislació processal.

**Segona.** La problemàtica de l'execució de les sentències en matèria urbanística, un gran nombre de les quals tenen incidència en el medi ambient, ha estat i continua sent un aspecte conflictiu i controvertit.

**Tercera.** Des de l'aprovació de la Constitució espanyola (1978) i la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de març, que va establir el caràcter exclusiu de les competències en matèria urbanística de les comunitats autònomes, han passat trenta-vuit anys i dinou anys, respectivament. En aquest sentit, resulta oportú analitzar si la distribució competencial existent incideix en el compliment en el control judicial del dret urbanístic i el dret mediambiental.

**Quarta.** Les conseqüències judicials derivades de l'execució de sentències en matèria urbanística, però també, mediambiental, arran de la bombolla urbanística ha provocat que diferents comunitats autònomes (Galícia o Cantàbria) hagin aprovat lleis que pretenien abordar la problemàtica de l'execució de les sentències urbanístiques amb l'aprovació de lleis autonòmiques que vulneren els límits de l'article 149.1.6 CE. Aquests límits es contraposen amb la competència exclusiva en matèria urbanística que

---

158. Decreto legislativo 14 mars 2013, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Codice amministrativo, Ed. Hoepli, 2106.

sí que exerceixen les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional ha consolidat la seva jurisprudència en el sentit que es produeix la inconstitucionalitat d'aquelles lleis que introdueixin una causa de suspensió de l'execució de les sentències per vulneració de l'article 149.1.6 CE, ja que es tracta d'una competència exclusiva en matèria de legislació processal. L'establiment en una norma autonòmica d'un supòsit de responsabilitat patrimonial en què el dany no és efectiu sinó eventual està regulant un pressupòsit bàsic de la institució de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, matèria que és competència exclusiva estatal d'acord amb el que estableix l'article 149.1.18 CE.

**Cinquena.** Cal reflexionar si una distribució competencial o una interpretació més flexible de l'article 149.1.6 CE en favor de les comunitats autònomes podria afavorir el dret fonamental a l'execució de les sentències i el control de la legalitat urbanística. Una interpretació rígida no dona marge a establir particularitats que puguin garantir l'execució de la sentència en matèria urbanística, en què les dificultats davants les sentències d'enderroc són presents. La contraposició del títol competencial relatiu a la legislació processal i l'urbanisme o el medi ambient és nítida.

**Sisena.** El control judicial de l'urbanisme i la seva connexió amb l'execució de les sentències no s'han vist alterats únicament per algunes lleis autonòmiques que afectaven el dret a l'execució de les sentències i la competència exclusiva estatal pel que fa a la legislació processal, sinó que el legislador estatal mateix ha incidit en el dret a la tutela judicial efectiva. La modificació de l'article 108.3 LJCA presenta dubtes respecte a la seva constitucionalitat. L'execució de la sentència queda suspensa fins que les persones, físiques o jurídiques, que hi estiguin obligades prestin les garanties suficients per respondre al pagament de les indemnitzacions als tercers de bona fe. El legislador espanyol ha introduït en aquesta modificació allò que algunes comunitats autònomes havien plantejat, i el Tribunal Constitucional n'ha declarat la inconstitucionalitat. La redacció de l'article 108.3 LJCA presenta incerteses pel que fa a la seva constitucionalitat si es posa en relació amb els articles 24, 117.3 CE i l'article 105 LJCA.

**Setena.** El dret urbanístic francès incorpora un títol relatiu al "contençions de l'urbanisme" que permet dotar d'unes regles processals les sentències urbanístiques. En la distribució competencial actual de la Constitució espanyola, això no és possible. En canvi, la Constitució italiana diferencia entre la legislació processal i la *giustizia amministrativa*.

**Vuitena.** L'aprovació de la LTBG i la LTBGC dota de més instruments per al control social del dret urbanístic i del dret mediambiental amb el

dret d'accés a la informació, la informació subjecta a publicació als portals de transparència i la creació de registres de grups. Aquests instruments, sumats als que ja establí la legislació urbanística i del sòl estatal, doten als ciutadans de mecanismes de control.



# 5

## Territori, urbanisme i medi ambient<sup>159</sup>

### 5.1. Introducció

Territori, urbanisme i medi ambient són tres conceptes que actualment estan intrínsecament lligats. Tant és així, que avui dia, no es pot desenvolupar cap d'aquests tres elements per separat, sense tenir en compte els altres. En aquest sentit, la Constitució espanyola de 1978 (CE) reconeix el dret a la propietat privada i que aquesta només pot ser afectada per raons d'interès social o d'utilitat pública, i generant drets d'indemnització (art. 33). L'article 45 CE estableix el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, com també exigeix a les autoritats, el deure de conservar-lo. Per això, diu l'article 45.2 CE que els poders públics han de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, a l'efecte de protegir i millorar la qualitat de la vida i de defensar i restaurar el medi ambient. Finalment, l'article 47 CE, garanteix que la utilització del sòl s'adeqüi a l'interès general, per tal d'evitar-ne l'especulació. Per tant, la Constitució espanyola estableix una sèrie de límits i garanties amb vista a trobar un equilibri entre la urbanització i la preservació del medi ambient.

Catalunya té atribuïdes les competències exclusives en matèria d'urbanisme i d'ordenació del territori per l'article 149 de l'Estatut d'autonomia de 2006 (EAC), mentre que l'article 46 EAC garanteix que els poders públics vetllin per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible. Així, d'acord amb el que estableix l'article 14 CE, Catalunya té competència en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, i competeix a l'Estat espanyol la creació de la legislació bàsica sobre la protecció del medi ambient, sense perjudici que Catalunya pugui establir normes addicionals de protecció en aquesta matèria. Aquestes atribucions han estat desenvolupades en un reguitzell de lleis estatals i autonòmiques, com el Decret legislatiu 1/2010,

---

159. La redacció base d'aquest capítol correspon a Carles G. Rocasalva (Universitat de Girona).

de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), que són analitzades dins els capítols d'aquest treball d'investigació.

D'aquesta manera, com assenyalen Serra Monté i Miralles Sabadell, cal que les noves implantacions i certs usos del sòl estiguin localitzats on menys comprometen els actius territorials estratègics del territori, com són les reserves de sòl fèrtil, el cicle de l'aigua, els recursos turístics o el paisatge, entre d'altres. Tot això, sense reduir les potencialitats del nostre territori, o disminuir-ne la competitivitat. Per això, l'Administració pública ha de tenir un paper fonamental en el desenvolupament del territori, i, per tant, l'urbanisme, en tant que servei públic, s'ha d'enfocar en el que es fa damunt del sòl i en la seva conservació, i no tant en la seva propietat.<sup>160</sup> En aquest sentit, models urbanístics com l'italià, el francès o l'anglès, que estableixen mesures destinades a dur a terme un urbanisme conforme a les necessitats ambientals presents.<sup>161</sup> En l'àmbit comunitari, les institucions europees també estan donant un impuls al desenvolupament territorial i urbanístic, i n'és una mostra la creació del programa de ciutats saludables,<sup>162</sup> impulsat pel Consell de Municipis i Regions d'Europa (CMRE),<sup>163</sup> que busca, entre altres coses, fomentar un urbanisme sostenible, a través de mecanismes com l'intercanvi d'experiències i el desenvolupament de projectes entre ciutats, amb altres escales de l'Administració i amb altres organitzacions. En l'àmbit català, el projecte compta amb la participació de l'Hospitalet, Barcelona i el municipi pioner a Catalunya, Sant Andreu de la Barca (Baix Llobregat), que actualment té una composició urbanística d'aproximada-

---

160. Serra i Miralles, *L'ordenació territorial*.

161. Així, a Itàlia, la Llei 30/99 disposava la reordenació de les normes de territori, de manera que distingia entre les normes que permeten un ús racional del territori i les de planificació urbana. A França, la Llei 2000-1208, de 13 de desembre de 2000, modificada el 2003 per la Llei sobre urbanisme i hàbitat, va aportar un important factor social a l'urbanisme, va simplificar els plans i els instruments urbanístics i va assegurar la cohesió social de la ciutat. D'altra banda, a Anglaterra, la Planning and Compulsory Purchase Act de 2004, va dur a terme una reformulació del sistema planificador i va introduir canvis molt rellevants en el control de la execució urbanística i l'expropiació forçosa (Trayter, *Derecho urbanístico de Cataluña*, 58 i s.).

162. Red Española de Ciudades Saludables (2016). Disponible a: <http://www.ciudades-saludables.com> [darrera consulta: 24 d'agost de 2016].

163. "El Consell Europeu de Municipis va ser fundat a Ginebra el 1951 per un grup d'alcaldes europeus, i més tard va obrir les seves files a les regions i es va convertir en el Consell de Municipis i Regions d'Europa. Actualment és la major organització de governs locals i regionals a Europa, els seus membres tenen més de 50 associacions nacionals de ciutats, municipis i regions de 39 països. En conjunt, aquestes associacions representen més de 100.000 autoritats locals i regionals" (CMRE). Disponible a: <http://www.terrassa.cat/consell-de-municipis-i-regions-d-europa-cmre-> [darrera consulta: 14 d'agost de 2016].

ment un terç de zones verdes, un terç de zona industrial i un terç de zona residencial.

En tot cas, cal tenir en compte que, com apunta Caravaca Barroso, les importants transformacions vinculades al procés de globalització tenen conseqüències rellevants en les societats i els territoris des de fa dècades; generen escenaris en què les oportunitats per al dinamisme econòmic i la cohesió social i territorial s'entrecreuen amb problemes i reptes als quals cal fer front per avançar cap a processos de desenvolupament més equitatius.<sup>164</sup> I, tot i que les noves tecnologies han significat importants canvis en els transports i les comunicacions, la densificació de fluxos de productes, persones, capitals, tecnologies, informació i coneixements entre territoris que han generat han donat origen a la creació de xarxes complexes que funcionen com a formes d'organització i articulació territorial.<sup>165</sup>

## 5.2. La normativa ambiental i el territori

Si bé és cert que la legislació actual és marcadament restrictiva pel que fa a les possibilitats d'utilització del sòl no urbanitzable, aquest fet no implica necessàriament una gestió del territori i una protecció de la legalitat urbanística suficients. En aquest sentit, els exemples comparats ens mostren idees de com es pot estimular la protecció del territori amb programes de gestió associats al planejament, expropiacions de l'ús del sòl en casos de finques subexplotades, potenciant la reforma d'edificis per damunt de la nova construcció o fins i tot, permetent l'ús no agrari vinculat al reciclatge i la millora del parc edificat existent.<sup>166</sup> El planejament urbanístic és poc proactiu pel que fa al sòl no urbanitzable, i és essencialment descriptiu i poc projectual. És necessari establir mapes de valoració i entendre millor la utilització de les claus urbanístiques, pensar com millorar els plans ter-

---

164. Un exemple ben actual d'aquesta situació el podem trobar en la creació de les superilles urbanes, ideades per reduir l'ús del transport privat dins les grans ciutats. A començaments de setembre de 2016, Barcelona va crear aquest tipus d'organització urbanística com a prova pilot al districte de Sant Martí, amb l'objectiu de reduir la circulació motoritzada i fer més transitable el carrer per a les persones. En aquesta superilla pilot, els vehicles no poden circular recte en cap circumstància i estan obligats a girar en totes les interseccions, buscant un ús residual de la calçada. Aquest disseny permet que el pas es limiti majoritàriament a veïns, serveis i urgències.

165. Caravaca, *Las redes de colaboración*, 289.

166. Això sumat al fet que la intervenció de l'Administració es dona en molts casos a instància de part.

ritorials parcials perquè puguin regular la utilització admesa en les franges de sòls no urbanitzable, també cal establir criteris de homogeneïtzació supramunicipals.<sup>167</sup>

No obstant això, en aquest marc de millora de les tècniques de protecció del territori, han aparegut una sèrie de normes destinades a afavorir la protecció ambiental d'aquest àmbit. Un bon exemple d'aquest impuls el trobem en la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient, i la Directiva 2011/92/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

La Directiva 2001/42/CE té com a fi incrementar substancialment la protecció del medi ambient, i contribueix a la integració d'aspectes mediambientals en la preparació i l'adopció de plans i programes, a l'efecte de promoure un desenvolupament de tipus sostenible que garanteixi la realització de l'avaluació mediambiental de determinats plans i programes que puguin tenir efectes significatius en el medi ambient. D'altra banda, la Directiva 2011/92/UE va derogar la Directiva 85/337/CEE, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics o privats sobre el medi ambient, modificada per la Directiva 97/11/CE, de 3 de març de 1997. Aquesta norma se centra en la avaluació correcta dels projectes públics i privats que tinguin repercussions importants sobre el medi ambient, i exigeix que les autoritzacions d'aquests projectes garanteixin l'aportació d'una informació apropiada proporcionada pels promotors i que pugui ser completada, si és necessari, per part de les autoritats i pel públic al qual pugui interessar el projecte.

La normativa d'avaluació d'impacte ambiental va ser transposada a l'Estat espanyol, per mitjà del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, que va ser desenvolupat reglamentàriament pel Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre. Més endavant, la Llei 6/2001, de 8 de maig, de modificació del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, i la disposició final primera de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, van suposar la incorporació plena a la legislació interna de la Directiva 85/337/CEE, modificada per la Directiva 97/11/CE, del Consell, de 3 de març de 1997. Més endavant, amb l'aprovació del Decret 308/2011, de 5 d'abril, pel qual es deroguen diverses disposicions reglamentàries, referides a les matèries de

---

167. Serra i Miralles, *L'ordenació territorial*.



competència del Departament de Territori i Sostenibilitat, entre les quals hi ha el Decret 114/1988, de 7 d'abril, d'avaluació d'impacte ambiental, i l'article 17 i l'annex 2 del Decret 328/1992, de 14 de desembre, d'aprovació del Pla d'espais d'interès natural.

Així, a Catalunya el marc normatiu present respecte a l'avaluació d'impacte ambiental de projectes el conforma la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental,<sup>168</sup> que agrupa en un sol corpus legal la normativa anterior d'avaluació ambiental de plans i programes i l'avaluació ambiental de projectes. Aquesta Llei deroga el Text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, i el Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament per a l'execució del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental.

Així mateix, una altra de les normatives essencials amb una potencialitat d'impacte en el territori en termes mediambientals la trobem en la Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, de responsabilitat mediambiental, amb relació a la prevenció i reparació de danys mediambientals (DRM), norma que, sota el principi de "qui contamina paga", va ser creada amb el propòsit de prevenir els grans danys a les espècies, els hàbitats, els sòls i les aigües europeus, millorar-ne la gestió en els casos en què aquests danys no poguessin ser prevenints, així com per harmonitzar el marc legal dels diferents ordenaments nacionals d'aquesta matèria en l'espai comunitari.<sup>169</sup>

Després dels primers esforços de la dècada dels vuitanta per impulsar la protecció mediambiental, els objectius de la política mediambiental recollits en el l'Acta Única Europea (AUE) es van reflectir en el Tractat de la Unió Europea (signat l'1 de gener de 1992 i amb data d'entrada en vigor de 10 d'octubre de 1993), més conegut com a Tractat de Maastricht, a través del qual, el medi ambient es va convertir en un àmbit polític oficial de la Unió Europea (en endavant, UE). Així, el Tractat de Maastricht va suposar un reforçament important de la política ambiental en l'esfera comunitària i va constituir un nou avenç en matèria de protecció del medi

168. Llei publicada al BOE núm. 296, d'11 de desembre de 2013.

169. Una situació similar es podia observar al territori espanyol, on a més del cas de contaminació d'Aznalcóllar, que va tenir uns efectes ambientals i econòmics importants per al territori, es van generar molts altres casos de intensitats diverses que van generar pèrdues econòmiques i naturals notables. En aquest sentit, es pot parlar dels casos del trencament de la presa de Tous (València), o la destrucció de la badia de Portmán (Múrcia), com a exemples més significatius. Sobre la contaminació de la badia de Portmán, vegeu Baños, *Portmán*.

ambient en diferents aspectes. Una de les aportacions destacables d'aquest Tractat resideix en el fet que va possibilitar la introducció del concepte de “creixement sostenible respectuós amb el medi ambient”, el qual va ser plantejat com una de les missions de la Comunitat Europea, així com el principi de cautela, recollit en l'article 174, que va establir les bases de la política mediambiental de la Comunitat.

D'aquesta manera, la Comissió Europea va reorientar els seus esforços en el desenvolupament d'un règim de responsabilitat ambiental més ampli i generalitzat. El primer resultat d'aquest nou enfocament va ser el Llibre Verd<sup>170</sup> sobre reparació del dany ecològic, de 14 de maig de 1993,<sup>171</sup> conegut pel seu nom en anglès: Green Paper (en endavant, Llibre Verd). En el dit document, es va examinar la possibilitat d'establir un règim que integrés dos tipus de responsabilitats, un de format per un sistema de responsabilitat objectiva,<sup>172</sup> per als casos derivats d'activitats perilloses, i l'altre, fundat en la responsabilitat subjectiva per als incidents restants, tots dos emparats per un mecanisme de compensació pública per a les situacions en què l'operador no pogués ser identificat.<sup>173</sup>

Posteriorment, el 9 de febrer de 2000, va veure la llum el Llibre Blanc sobre responsabilitat ambiental<sup>174</sup> (en endavant, Llibre Blanc), que constitueix el precedent més immediat i influent de la DRM, i que va establir-ne

---

170. Els llibres verds són documents publicats per la Comissió Europea l'objectiu dels quals és estimular una reflexió a escala europea sobre un tema concret. Conviden les parts interessades (organismes i particulars) a participar en un procés de consulta i debat sobre les propostes que presenten. Els llibres verds poden donar origen a novetats legislatives que es reflecteixen en llibres blancs (Comissió Europea, *Libros Verdes*).

171. Llibre Verd sobre reparació del dany ecològic, COM (93) 47 final, de 14 de maig de 1993.

172. L'ús del règim de responsabilitat objectiva es va justificar bàsicament en el fet que sota el sistema de responsabilitat subjectiva —o basat en la culpa—, les víctimes del mal podien trobar dificultats a l'hora de provar la culpa del causant.

173. Com a part de l'anàlisi realitzada a través del Llibre Verd, la Comissió Europea va dur a terme diversos estudis de rerefons jurídic dels mecanismes de responsabilitat presents als estats membres. Aquests estudis van determinar que fins a aquell moment, en la majoria de països s'imposaven règims de responsabilitat estricta per reparar danys ambientals. Així mateix, es va constatar que la majoria d'estats membres imposaven una barreja de responsabilitat de tipus objectiu i responsabilitat basada en la culpa per a reclamacions civils relacionades amb danys corporals i a la propietat, amb una tendència cap a la responsabilitat objectiva. Altres països, van limitar la responsabilitat objectiva per als casos de danys a les persones i a la propietat específicament per als casos d'activitats perilloses concretes (De Sadeleer, *Environmental Principles*, 49 i s.).

174. Llibre Blanc sobre responsabilitat ambiental, COM (2000) 66 final, de 9 de febrer de 2000.

l'estructura i va concretar els principals elements que farien possible que aquest sistema fos viable i eficaç. Es va voler complir així amb els principis que establia el Tractat d'Amsterdam,<sup>175</sup> que sostenien que les exigències de la protecció del medi ambient s'havien d'integrar en la definició i en la realització de les polítiques i les accions de la Comunitat Europea. Aquest document va néixer per satisfer l'absència d'un règim de responsabilitat destinat a la preservació del medi ambient, ja que, tot i que un gran nombre d'estats membres disposaven de legislació en aquesta matèria, en moltes ocasions era una legislació de caràcter parcial, en tant que se centrava en danys originats a conseqüència d'activitats perilloses.

Així mateix, aquestes lleis sectorials nacionals, malgrat que proporcionaven un cert nivell de protecció del medi ambient,<sup>176</sup> diferien de manera substancial en els seus àmbits d'aplicació i no cobrien adequadament tots els danys provocats per activitats perilloses al medi ambient. A més, els referits règims de responsabilitat només eren emprats quan es detectaven danys a les persones —a la salut humana— o als seus béns, o en emplaçaments contaminats, però no es podien accionar en situacions que representessin un menyscabament dels recursos naturals. Per aquest motiu, el Llibre Blanc va plantejar un sistema comunitari de responsabilitat ambiental unificat i majoritàriament objectiu,<sup>177</sup> que pretenia donar cobertura als deterioraments causats als recursos naturals, i posava l'accent especialment en els protegits per la legislació comunitària, com eren les directives sobre aus silvestres i hàbitats en les zones recollides a la xarxa Natura 2000,<sup>178</sup> que contenien exigències destinades a la reparació de danys rellevants

---

175. L'article 3C del Tractat d'Amsterdam estableix que "Les exigències de la protecció del medi ambient s'han d'integrar en la definició i en la realització de les polítiques i accions de la comunitat a què es refereix l'article 3, en particular a fi de fomentar un desenvolupament sostenible".

176. L'objectiu del règim comunitari que establia el Llibre Blanc era de caràcter ambiental; no obstant això, tenia com a objectiu secundari contribuir a la creació de condicions equitatives de participació en el mercat interior. Aquest factor el va tenir en compte el document, ja que aleshores s'estava duent a terme un gran nombre d'intercanvis comunitaris en el mercat interior, per la qual cosa el comerç intracomunitari era clau per als estats membres —fins i tot més que l'extracomunitari— i calia acostar diferències, atès que les disparitats de marcs jurídics entre estats membres i els costos a què s'enfrontaven les empreses en el mercat interior europeu tenien més incidència que les diferències que es presentaven respecte a països no membres.

177. El Llibre Blanc va proposar l'aplicació d'una responsabilitat basada en la culpa en els casos en què els danys es produïssin per activitats no perilloses.

178. Directiva 79/409/CEE del Consell, relativa a la conservació de les aus silvestres (DOCE L 103, p. 1), i Directiva 92/43/CEE del Consell, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres (DOCE L 206, p. 7). Sobre les obligacions d'Espanya i els altres

ocasionats als recursos naturals protegits.<sup>179</sup> Així, el Llibre Blanc neix amb la finalitat d'incorporar el concepte de *responsabilitat mediambiental*, que buscava que els causants de la contaminació també assumissin les despeses de restauració o compensació pels danys que haguessin provocat.

Així, després de la Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre responsabilitat ambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys ambientals, de 21 de febrer de 2002,<sup>180</sup> el 21 d'abril de 2004, es va aprovar la Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, de responsabilitat mediambiental, amb relació a la prevenció i reparació de danys mediambientals (DRM).<sup>181</sup>

D'aquesta manera, la DRM es va erigir com la normativa europea harmonitzada de responsabilitat mediambiental, un text innovador<sup>182</sup> l'eix fonamental del qual va ser el principi de “qui contamina paga”,<sup>183</sup> que ins-

---

estats membres en matèria de gestió dels Espais Natura 2000, vegeu Pérez, *Obligaciones de los estados*.

179. En els casos relatius a la Xarxa Natura 2000, el Llibre Blanc va plantejar que el nou règim de responsabilitat inclogués activitats no classificades com a perilloses, en tant que provoquessin danys notables en les zones protegides per aquesta xarxa, però la responsabilitat s'hauria d'ajustar a un nivell diferent del que s'establís per a danys derivats d'activitats perilloses.

180. Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre responsabilitat ambiental en relació amb la prevenció i la reparació de danys ambientals (COM [2002] 17 final - 2002/0021 [COD]).

181. Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell de 21 d'abril de 2004 sobre responsabilitat mediambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys mediambientals (DOCE L 143, de 30 d'abril de 2004, p. 56-75).

182. En el sentit que aquest cobreix el dany ambiental de forma autònoma (Thornton i Beckwith, *Environmental Law*, 90).

183. El principi de “qui contamina paga” va quedar reflectit en la DRM tant en el preàmbul, per via del considerant número 2, que expressa que “La prevenció i reparació dels danys mediambientals s'ha de dur a terme mitjançant el foment del principi d'acord amb el qual ‘qui contamina paga’”, i el número 18, que expressa que “d'acord amb el principi de ‘qui contamina paga’, un operador que causi danys mediambientals o que amenaci de forma imminent amb causar aquests danys, ha de sufragar, en principi, el cost de les mesures preventives o reparadores necessàries”. Així mateix, també s'esmenta de forma directa en l'article 1 —relatiu a l'objecte de la DRM—, en tant que aquesta norma “té per objecte establir un marc de responsabilitat mediambiental, basat en el principi de ‘qui contamina paga’, per a la prevenció i la reparació dels danys mediambientals”. Aquest principi es veu reflectit de forma indirecta en altres articles, com ara l'article 8, a través del qual: “l'operador ha de sufragar els costos ocasionats per les accions preventives i reparadores adoptades en virtut de la present Directiva”; i també l'article 15 —relatiu a la cooperació entre estats perquè es reparin els danys mediambientals—. D'aquesta manera, observem que el principi de “qui contamina paga” s'erigeix com a principi ambiental fonamental de la DRM, tal com queda reflectit en el preàmbul i en diferents articles de la part dispositiva d'aquesta norma.

taurava un marc comú de responsabilitat per prevenir i reparar els danys que es causin als animals, les plantes —espècies protegides—, els hàbitats naturals i els recursos hídrics, així com els danys que afectin els sòls dels diferents territoris de la Unió Europea.<sup>184</sup> Es tracta d'un règim que s'ha d'aplicar de manera dual, tant a un nombre determinat d'activitats professionals<sup>185</sup> com a les altres activitats professionals, sempre que, els d'aquesta última classificació incorrin en falta o negligència pel que fa als deures de prevenció o reparació mediambientals. D'aquest règim cal destacar el rol que la DRM atribueix a les autoritats públiques, les quals fan la funció de garants de l'aplicació correcta de la DRM per part dels operadors i dels costos<sup>186</sup> que això suposi per a l'Administració competent.

La DRM es a la vegada un règim de reparació de danys mediambientals i de prevenció d'aquests danys. D'aquesta manera, la DRM estableix que davant d'una amenaça imminent de danys ambientals, els operadors estan obligats a adoptar sense demora les mesures preventives que siguin necessàries (art. 5.1 DRM). Si malgrat les mesures establertes, aquesta amenaça no desapareix, els operadors han de comunicar a l'autoritat competent tan aviat com sigui possible tots els aspectes pertinents de la situació.

Per tal de complementar i enfortir aquestes dues obligacions d'actuació, la DRM dota les autoritats competents de la potestat d'exigir a l'operador que faciliti informació sobre qualsevol amenaça imminent de dany mediambiental o quan sospiti que aquesta amenaça imminent ha de produir-se;

---

184. Tal com posa de manifest l'informe tècnic encarregat per la Comissió Europea a les consultories Deloitte i Stevens & Bolton, de forma paral·lela a la DRM, la major part dels estats membres de la Unió Europea disposaven de règims nacionals per imposar responsabilitat respecte a la reparació de sòls contaminats (especialment per als casos de contaminació històrica), així com per a aigües, particularment les subterrànies. Alguns estats membres imposaven responsabilitat per posar remei als danys mediambientals en general, incloent-hi aigües, sòls, flora i fauna. Un nombre limitat d'estats membres disposaven de règims de responsabilitat per a la restauració de la flora i la fauna dependent del medi aquàtic. Alguns estats membres disposaven de règims de responsabilitat per restaurar les espècies protegides i els hàbitats naturals en cas de ser danyats per actes il·legals, i només Alemanya disposaven d'un règim de responsabilitat que preveia la restauració complementària, però només per als danys a la biodiversitat, i no per als sòls i les aigües (BIO Intelligence Service, *ELD Effectiveness: Scope and Exceptions*, 2014. DG Environment, 13. Informe final preparat per a la Comissió Europea).

185. En aquest sentit, les que comportin més risc per al medi ambient.

186. En aquest sentit, l'article 2.16 de la DRM determina que els costos han d'incloure totes les despeses "justificades per la necessitat de garantir una aplicació adequada i eficaç de la present Directiva, inclosos els costos d'avaluació dels danys mediambientals, d'avaluació d'una amenaça imminent d'aquests danys i de les opcions d'actuació possibles, així com els costos administratius, jurídics i d'execució, els costos de la recopilació de dades i altres costos generals, i els costos de seguiment i supervisió".

exigir a l'operador que adopti les mesures preventives pertinents; donar a l'operador instruccions a les quals s'ha d'ajustar sobre els mecanismes de prevenció necessaris que ha d'adoptar; i de desplegar per si mateixes les mesures preventives necessàries. Les autoritats competents poden exigir totes aquestes obligacions en qualsevol moment (art. 5.3 DRM). En els casos d'incompliment o quan l'operador no pugui ser identificat —o pel fet que no estigui obligat a sufragar-ne els costos en virtut de la DRM—, les autoritats competents tenen l'opció de dur a terme aquestes mesures preventives per compte d'altri<sup>187</sup> (art. 5.4 DRM).

No obstant això, si els danys no es poden evitar, entren en joc les mesures reparadores. Així, davant la producció efectiva d'un dany mediambiental que preveu la DRM, els operadors han d'informar sense demora l'autoritat competent pel que fa a tots els aspectes pertinents de la situació i, així mateix, estan obligats a adoptar, de manera immediata, totes les mesures possibles per controlar, contenir, eliminar o fer front d'una altra manera als contaminants de què es tracti i a qualssevol altres factors perjudicials, a fi de limitar o impedir els danys mediambientals i els efectes adversos per a la salut humana, o que es produeixin danys més grans en els serveis que presten els recursos naturals protegits. De la mateixa manera, també han d'adoptar les mesures reparadores obligatòries<sup>188</sup> (art. 6.1 DRM).

Per la seva banda, en cas de danys mediambientals ja produïts, les autoritats competents tenen, en tot moment, les potestats d'exigir a l'operador que faciliti informació addicional sobre qualsevol dany que s'hagi produït; adoptar, exigir a l'operador que adopti, o donar instruccions a l'operador respecte a l'aplicació, de manera immediata, de totes les mesures possibles per controlar, contenir, eliminar o fer front d'una altra manera als contaminants de què es tracti i a qualssevol altres factors perjudicials, amb l'objecte de limitar o impedir els danys mediambientals i els efectes adversos per a la salut humana o danys més grans en els serveis; exigir a l'operador que adopti les mesures reparadores necessàries; donar a l'operador instruccions a les quals s'ha d'ajustar pel que fa a les mesures reparadores pertinents que ha de dur a terme; i adoptar per si mateixes les mesures reparadores necessàries (art. 6.2 DRM).

---

187. Aquest sistema prové del sistema de *Trusteeship* nord-americà, usat per protegir els recursos naturals, pel qual la responsabilitat primària en la restitució del medi ambient recau en els operadors i, de forma subsidiària, en les autoritats competents —si els primers fallen en la seva obligació o no poden ser identificats, entre altres motius (Klaus, *The Principle of Sustainability*, 169 i s.).

188. D'acord amb l'article 7.2 DRM.

Tal com succeeix en les situacions d'amenaces imminents de danys, les autoritats competents poden actuar per compte d'altri<sup>189</sup> en els casos en què l'operador incompleixi les obligacions derivades de la DRM, no pugui ser identificat o no estigui obligat a sufragar-ne els costos en virtut de la Directiva (art. 6.3 DRM).

Quant a les mesures reparadores que han d'aplicar els operadors, aquestes es basen en els criteris que estableix l'annex II DRM, les quals s'han de sotmetre a l'aprovació de l'autoritat competent<sup>190</sup> (art. 7.1 DRM). Si en trobem en situacions en què apareguin múltiples danys mediambientals, l'autoritat competent ha d'establir un ordre o prioritat de reparació de danys, fonamentant-se en la naturalesa, l'abast i la gravetat de cada cas de dany mediambiental, les possibilitats de recuperació natural i els riscos per a la salut humana. Així mateix, l'autoritat competent ha de convidar

---

189. En aquestes situacions el principi de "qui contamina paga" no s'aplica de forma adequada. Així, aquest principi es debilita pel fet que l'autoritat competent pot dur a terme, però no hi està obligada, les mesures preventives o reparadores en els casos en què els operadors no puguin fer-ho per ells mateixos —perquè no se'ls pot identificar o perquè no estan obligats a sufragar-ne les costos. D'aquesta manera, si l'autoritat competent no actua de cap manera, l'operador, com a contaminant, no n'ha de pagar els costos (Winter et al., *Weighing up the Liability Directive*, 7).

190. En relació amb la metodologia de les mesures que els operadors han de dur a terme, segons el TJUE el legislador comunitari no les va definir de manera precisa i detallada, d'acord amb la discrecionalitat de la qual disposen les autoritats competents per imposar-les. No obstant això, el Tribunal va reiterar que l'annex II DRM va enumerar a aquests efectes determinats elements que el referit legislador considera pertinents i que hauria de tenir en compte l'autoritat competent. Així, quan les autoritats competents hagin d'efectuar avaluacions complexes, la facultat d'apreciació que aquestes gaudeixen serà aplicable a la constatació dels fets en què es basa la seva actuació (en aquest sentit, el TJUE es va emparar en l'aplicació analògica de les sentències de 29 d'octubre de 1980, *Roquette Frères* Consell, 138/79, Rec. p. 3333, apartat 25; de 21 de gener de 1999, *Upjohn*, C-120/97, Rec. p. I-223, apartat 34; i de 15 d'octubre de 2009, *Enviro Tech* [Europe], C-425/08, Rec. p. I-0000, apartat 62). A més d'això, el TJUE recorda que davant les circumstàncies d'avaluacions complexes, les autoritats competents han d'examinar minuciosament i imparcialment tots els elements rellevants de l'assumpte de què es tracti (a aquest efecte, el TJUE es va basar en l'aplicació analògica de les sentències de 21 de novembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartat 14; i de 6 de novembre de 2008, *Països Baixos / Comissió*, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, apartat 56). En tot cas, les autoritats competents han de vetllar perquè les seves decisions respecte a les situacions en què les mesures per dur a terme s'hagin reconsiderat permetin assolir els millors resultats des del punt de vista mediambiental, sense que per això els operadors incorrin en despeses manifestament desproporcionades en comparació amb les que havien d'haver suportat en el marc de la primera opció seguida per aquesta autoritat (STJUE de 9 de març de 2010, cas *Raffinerie Mediterranée [ERG] SpA* i d'altres contra *Ministero dello Sviluppo Economico* i d'altres [assumptes acumulats C-379/08 i C-380/08], apartats 56 i s.).

les persones interessades<sup>191</sup> i les persones que viuen en les terres on hagin d'aplicar-se les mesures reparadores a presentar les seves observacions, i s'han de prendre en consideració<sup>192</sup> (art. 7.4 DRM).

La DRM, per tant, se situa com una llei cabdal per a la protecció del territori pel que fa al medi ambient, ja que de la seva aplicació correcta depèn que es puguin prevenir danys importants al nostre entorn i evitar que es produeixin situacions greus com el desastre ambiental que es va originar amb la ruptura de la presa d'Aznalcóllar, que va afectar de ple el Parc Nacional de Doñana i que va ser un dels més importants de les últimes dècades a Europa.

---

191. D'acord amb l'article 12 DRM.

192. El TJUE va admetre que les autoritats competents poden exigir als operadors dels terrenys adjacents al conjunt del litoral que sigui objecte de mesures reparadores que es duguin a terme sota les circumstàncies descrites que executin ells mateixos aquestes mesures. En aquest sentit, no es pot considerar que el mandat esmentat sigui una violació del seu dret de propietat, ja que hi ha una reiterada jurisprudència comunitària (sentències de 13 de desembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, apartat 23; d'11 de juliol de 1989, Schrader HS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237, apartat 15; de 29 d'abril de 1999, Standley i d'altres, C-293/97, Rec. p. I-2603, apartat 54; i de 3 de setembre de 2008, Kadi i al Barakaat International Foundation / Consell i Comissió, C-402/05 P i C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartat 355) que ha considerat que el dret de propietat forma part dels principis generals del dret de la Unió i no constitueix una prerrogativa absoluta, sinó que "s'ha de prendre en consideració en relació amb la seva funció en la societat" (STJUE de 9 de març de 2010, cas Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i d'altres contra Ministero dello Sviluppo Economico i d'altres [assumptes acumulats C-379/08 i C-380/08], apartats 78 i s.).

Així, poden "imposar restriccions a l'exercici del dret de propietat, sempre que aquestes restriccions responguin efectivament a objectius d'interès general perseguits per la Unió i no constitueixin, tenint en compte l'objectiu perseguit, una intervenció desmesurada i intolerable que afecti l'essència mateixa del dret així garantit" (aquesta consideració es va emparar en les sentències de 7 de febrer de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartat 13; de 20 de setembre de 1988, Comissió / Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartat 8; i de 2 d'abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartat 32). D'aquesta manera, el Tribunal va considerar que la supeditació del dret dels operadors a utilitzar el seu terreny a l'execució de les mesures reparadores que l'autoritat competent consideri necessàries pot justificar-se en l'interès general a la protecció del medi ambient (en aquest sentit, el TJUE es va emparar en l'aplicació analògica de les sentències de 29 d'octubre de 1980, Roquette Frères / Consell, 138/79, Rec. p. 3333, apartat 25; de 21 de gener de 1999, Upjohn, C-120/97, Rec. p. I-223, apartat 34; i de 15 d'octubre de 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Rec. p. I-0000, apartat 62). Per tant, la supeditació de l'ús dels terrenys per part dels operadors al fet que aquests executin mesures reparadores en les àrees confrontants amb aquests terrenys s'estimaria necessària en el cas que aquestes mesures serveixin a l'objectiu de prevenir l'aparició o la reparació d'altres danys mediambientals en els referits terrenys dels operadors —com a aplicació del principi de cautela.



### 5.3. L'aplicació de la DRM a escala nacional: la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental

La DRM va ser transposada a l'ordenament jurídic espanyol a través de la Llei 26/2007, de responsabilitat mediambiental (en endavant, LRM),<sup>193</sup> que incorpora a l'ordenament jurídic espanyol un sistema administratiu de responsabilitat ambiental de caràcter objectiu i il·limitat<sup>194</sup> basat en els principis de prevenció i de “qui contamina paga”. Es tracta, doncs, d'un règim de tipus administratiu, ja que inclou un conjunt de potestats administratives mitjançant les quals l'Administració pública garanteix el compliment de la Llei i l'aplicació de l'esquema de responsabilitat que inclou.<sup>195</sup> És, per tant, un règim diferent i separat de la responsabilitat civil clàssica, en què els conflictes entre els causants del dany i els perjudicats s'han de resoldre per via judicial.

Així mateix, les directrius de responsabilitat que preveu la LRM incorporen un sistema de responsabilitat il·limitada, atès que l'obligació de reparació —o prevenció, segons correspongui— que assumeix l'operador responsable és la de retornar els recursos naturals danyats al seu estat original abans del dany, i per aquest motiu ha d'assumir el cost total d'aquestes accions. Ja no es tracta d'un esquema basat en la compensació o la indemnització econòmica, sinó que la seva finalitat és restaurar el medi ambient. De la mateixa manera, la responsabilitat mediambiental que re-

193. Aquesta llei, va ser modificada per la Llei 11/2014, de 3 de juliol, per la qual es modifica la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental (LMRM).

194. D'aquesta manera, la LRM va optar per la instauració d'una responsabilitat adequada a les societats de risc modernes, com és la responsabilitat objectiva i il·limitada —que té en compte la reparació del dany ambiental causat. Segons Beck, antigament, les activitats que es duïen a terme eren molt més propenses al control —per exemple, aquest seria el cas de l'activitat artesanal de fabricació d'un martell. No obstant això, el desenvolupament industrial de les societats del segle XXI parteix d'unes premisses i unes funcions que impliquen més risc. Aquest risc —associat a les noves activitats actuals— comporta una alta possibilitat de provocar accidents (Beck, *La sociedad del riesgo*, 35 i s.).

195. En aquest sentit, De Miguel Perales l'identifica com un règim de responsabilitat administrativa especial, perquè és objectiva en gran part dels supòsits que regula. Al seu torn, el mateix autor fa una matisació terminològica per al·legar que en els casos en què no hi hagi culpa o negligència per part de l'operador, seria més correcte usar el terme *obligacions* de l'operador en matèria de reparació en comptes de *responsabilitats*, ja que es tracta d'obligacions que neixen pel fet complir-se un pressupost que preveu la LRM. Igualment, la llei mateixa és redactada en l'article 19 —relatiu a les mesures de reparació— en clau d'obligacions (De Miguel, *Derecho español*, 410).

gula la LRM és de tipus objectiu,<sup>196</sup> ja que els deures d'actuació imposats als operadors es generen amb independència de qualsevol culpa, dol o negligència que hi hagi pogut haver en el seu comportament.<sup>197</sup> D'aquesta manera, la LRM pretén complir amb el principi de “qui contamina paga”, atès que han de ser els operadors econòmics que es beneficien de l'exploració dels recursos naturals els qui han d'assumir els costos de la reparació dels danys mediambientals, i no la societat, sigui quin sigui el tipus de conducta —tant les doloses o les negligents com les merament accidentals o imprevisibles.<sup>198</sup>

---

196. Cal emfatitzar que els sistemes de responsabilitat objectiva ja eren presents en l'ordenament jurídic espanyol en el dret administratiu general, tal com resulta de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques. Així, la responsabilitat que regula el títol X, capítol I LPC 1992 és una responsabilitat de tipus objectiu, atès que l'Administració té el deure de respondre, independentment de si el dany es produeix a través del seu dol o la seva culpa, sempre, és clar, que es compleixin els requisits que expressa l'article 139 LPC, és a dir, que hi hagi lesió de béns o de drets, que aquesta lesió sigui antijurídica, que sigui efectiva —per tant, dany real i no un dany potencial, i pot afectar tant danys patrimonials com morals—, que sigui quantificable —avaluable econòmicament—, que sigui individualitzable —per tant, identificable amb una persona o un grup de persones concretes—, que sigui atribuïble a l'Administració pública —causat pel seu funcionament normal o anormal— i que es doni una relació de causa i efecte entre la conducta de l'Administració i el dany produït. A aquest efecte, vegeu: STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 30 d'octubre de 2003, RJ 2003\7973; STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a), de 17 de novembre de 2010, RJ 2010\8529; STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 29 de juny de 2010, RJ 2010\5952; STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 18 maig de 2010, RJ 2010\5086; STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 19 febrer de 2008, RJ 2008\1738; STS (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6a), de 30 d'octubre de 2007, RJ 2007\7334. Doctrinalment, també hi ha nombrosos estudis que tracten aquesta matèria, entre els quals cal destacar: Rebollo, *Sobre la reforma*, 215-244; González, *Responsabilidad patrimonial*, 284. Nieto, *La relación de causalidad*, 427-434; Junceda, *¿Una vuelta hacia la responsabilidad...?*, 261-269. En tot cas, l'avenç que s'ha produït a través de la responsabilitat objectiva de la LRM respecte als règims predecessors s'origina en el camp concret de la reparació i l'evitació de danys mediambientals, que, com ja s'ha analitzat en epílegs anteriors, conformava un sistema massa dispers i en moltes situacions infructuós.

197. D'aquesta manera, el sistema de responsabilitat objectiva estableix un règim més favorable per a la víctima —atès que estalvia totes les dificultats probatòries en relació amb la culpa—, facilita l'activitat jutjadora — atès que els tribunals no han d'entrar en la qüestió conductual del causant del dany— i exerceix d'incentivador per als potencials responsables mediambientals, en tant que aquests hi han d'estar més alertes i establir un grau de cura més elevat (Bautista, “El sistema de responsabilidad”, 5. [http://huespedes.cica.es/gimadus/18/04\\_el\\_sistema\\_de\\_responsabilidad.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/18/04_el_sistema_de_responsabilidad.html) [darrera consulta: 31 de juliol de 2016]).

198. Com assenyalava Martín Diz, es tracta d'un règim de caràcter universal, en tant que la seva responsabilitat s'estén a tot tipus d'activitats i enfront de tot tipus de comportaments, tant dolosos o negligents com merament accidentals o imprevisibles (Martín, “Responsabilidad por daños”, 36).

Quant a l'estructura, la LRM consta de quaranta-nou articles, que s'agrupen en sis capítols, i d'una part final integrada per catorze disposicions addicionals, una de transitòria i sis de finals, així com de sis annexos. No tots els recursos naturals queden sota l'empара de la LRM, ja que tan sols hi estan inclosos els que apareixen dins el concepte de dany mediambiental que proposa la Llei, que són: els danys a les aigües, els danys al sòl, els danys a la ribera del mar i de les ries, i els danys a les espècies de la flora i de la fauna silvestres presents permanentment o temporalment a Espanya i als hàbitats de totes les espècies silvestres autòctones. No van hi quedar inclosos els danys mediambientals clàssics, com els danys a l'aire<sup>199</sup> i a les persones i als seus béns —a excepció dels casos en què aquests últims constitueixin un recurs natural—. Així mateix, no tots els danys als recursos naturals descrits anteriorment generen automàticament una responsabilitat jurídica mediambiental, sinó que la LRM requereix també que les amenaces o els danys com a tals produeixin efectes adversos significatius sobre el recurs natural mateix —que, en el cas que siguin els sòls, pot tractar-se de riscos significatius que produeixin efectes adversos a la salut humana o al medi ambient.<sup>200</sup>

Un dels aspectes que cal considerar en relació amb l'aplicació correcta de la LRM és la distinció que fa l'article 3 entorn al seu àmbit d'aplicació. Així la LRM s'aplica als danys mediambientals i a les amenaces imminents que aquests danys es produeixin, sempre que hagin estat causats per les activitats econòmiques o professionals que enumera l'annex III<sup>201</sup> i sense que sigui necessària la concurrència de dol, culpa o negligència.

199. Aquests danys, com assenyalava part de la doctrina, es consideren danys de molt difícil determinació a causa de la seva complexitat probatòria. No obstant això, el que sí que admet la Llei, és incloure els danys que hagin estat ocasionats pels elements transportats per aire —forma indirecta de causació del mal— (art. 2.2 LRM). Vegeu, entre d'altres, Esteve, *Ley de responsabilidad*, 30; Orteu, *Ámbito de aplicación*, 167; Guerrero, *La responsabilidad medioambiental*, 54.

200. Com assenyalava García Amez, l'element essencial per determinar l'existència d'un dany es basa en la constatació que produeix efectes adversos als recursos naturals que la LRM recull. En el cas dels sòls, l'art. 16.3 RLRM remet al Reial decret 9/2005, de 14 de gener, pel qual s'estableix la relació d'activitats potencialment contaminants del sòl i els criteris i estàndards per a la declaració de sòls contaminats (RSC). Així, es produeix un dany advers a terra quan aquest "presenti una concentració de substàncies superior a les que estableix l'annex VII del RSC serà considerat com a contaminat, en la mesura que el nivell genèric de referència ve a ser la línia que delimita quan un sòl serà o no considerat contaminat" (García, *Responsabilidad por daños*, 202).

201. En síntesi, l'annex III estableix com a operadors afectats directament per la responsabilitat objectiva aquells que realitzin: abocaments, gestió de residus —i el seu trasllat transfronterer i la gestió de les indústries extractives—, captació i embassament d'aigües,

És per aquest motiu que la LRM presumeix que, excepte prova en contra, si una activitat econòmica o professional de les que enumera l'annex III causa un dany o crea l'amenaça imminent que es causi un dany a un recurs natural protegit per la Llei, es genera responsabilitat de forma objectiva. No obstant això, i per als casos d'activitats econòmiques o professionals que queden fora de la llista de l'annex III LRM, la responsabilitat opera de forma diferent. En aquestes circumstàncies, si es constata la presència de dol, culpa o negligència en la producció del dany o l'amenaça mediambiental, són exigibles les mesures de prevenció, d'evitació i de reparació. En els casos en què no hi ha dol, culpa o negligència, només són exigibles les mesures de prevenció i d'evitació.<sup>202</sup>

Tanmateix, la LRM estableix un termini de caducitat, segons el qual aquesta deixa de tenir efectes quan els danys o amenaces mediambientals que l'activin siguin posteriors als trenta anys.<sup>203</sup> La Llei s'encarrega de

---

activitats relacionades amb el tractament de substàncies perilloses, preparats perillosos, productes fitosanitaris, mercaderies perilloses o contaminants —i el seu transport de tota mena—, explotació d'instal·lacions industrials, utilització de microorganismes modificats genèticament i alliberament intencional d'organismes modificats genèticament.

202. Tanmateix, la Llei preveu una sèrie de situacions en les quals els danys als recursos naturals protegits per la LRM queden fora del seu àmbit d'aplicació (art. 3.4 LRM). Així, la Llei de responsabilitat mediambiental no s'aplica als danys mediambientals ni a les amenaces imminents que aquests danys es produeixin quan hagin estat ocasionats en les circumstàncies següents:

- a) Un acte derivat d'un conflicte armat, d'hostilitats, de guerra civil o d'una insurrecció.
- b) Un fenomen natural de caràcter excepcional, inevitable i irresistible.
- c) Les activitats el principal propòsit de les quals sigui servir la defensa nacional o la seguretat internacional, i les activitats l'únic propòsit de les quals sigui la protecció contra els desastres naturals.

De la mateixa manera, la LRM tampoc no s'aplica en casos de danys concrets que queden exclosos de la seva empara. Aquests danys són els següents (art. 3.5 LRM):

- a) Els danys mediambientals i les amenaces imminents que aquests danys es produeixin quan tinguin l'origen en un esdeveniment les conseqüències del qual, pel que fa a responsabilitat o indemnització, estiguin establertes per algun dels convenis internacionals enumerats a l'annex IV, incloent-hi les seves eventuais modificacions futures, vigents a Espanya.
- b) Els riscos nuclears, els danys mediambientals o les amenaces imminents que aquests danys es produeixin, causats per les activitats que utilitzin materials la utilització dels quals estigui regulada per normativa derivada del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, ni els incidents o les activitats el règim de responsabilitat dels quals estigui establert per algun dels convenis internacionals enumerats a l'annex V, incloent-hi les seves eventuais modificacions futures, vigents a Espanya.

203. Per ser precisos, com assenyala l'estudi de García Pérez, "Si el termini es fixa en mesos o anys, aquests es computaran a partir del dia següent a aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti (*dies a quo non computatur in terme*), vencent el dia l'ordinal que coincideixi amb el dia de la notificació o publicació del mes o any que correspongui (*dies ad quem*)" (García, *El cómputo de los plazos*, 379-388). No obstant això, la

matissar que el termini es computa des del dia en què l'emissió, el succés o l'incident que causa els danys o amenaces hagi acabat completament o s'hagi produït per última vegada.<sup>204</sup>

La LRM no recull l'exercici d'accions derivades de lesions causades a les persones, danys causats a la propietat privada o qualssevol conseqüències personals o patrimonials si aquests danys no són mediambientals<sup>205</sup> (art. 5 LRM). Així, encara que els danys produïts siguin conseqüència dels mateixos fets que donen origen a responsabilitat mediambiental, es té en compte la normativa que en cada cas sigui aplicable.<sup>206</sup> Igualment, els particulars afectats per danys patrimonials no poden exigir cap reparació ni indemnització pels danys mediambientals soferts si aquests danys es reparen per la via que preveu la LRM. En situacions de doble reparació, el responsable sí que disposa del dret a reclamar del perjudicat la devolució o la compensació que sigui procedent. No obstant això, en cap circumstància, i amb l'objectiu de potenciar l'ús correcte de la LRM, les reclamacions

---

modificació de la LPC per via de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (art. 30.4), vigent a partir del 2 d'octubre de 2016, regula aquest còmput a través de la configuració següent: "Si el termini es fixa en mesos o anys, aquests es computen a partir de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti o des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o la desestimació per silenci administratiu. El termini conclou el mateix dia en què es va produir la notificació, la publicació o el silenci administratiu el mes o l'any de venciment. Si el mes de venciment no hi ha un dia equivalent a aquell en què comença el còmput, s'entén que el termini expira l'últim dia del mes".

204. A aquesta definició, s'hi hauria d'afegir: "des que es va manifestar l'efecte lesiu" —tal com estipula la LPC en aquests casos (vegeu-ne l'art. 142.5)—, ja que el final de l'emissió, el succés o l'accident no ha de tenir necessàriament una correlació directa amb l'efecte lesiu—vegeu el cas dels danys latents en cas de contaminació d'aigües subterrànies. D'aquesta manera, afegir aquests supòsits significaria cobrir amb més eficàcia aquest tipus de danys (València, *La responsabilidad medioambiental*, 35). Cal indicar que aquest article ha estat ubicat en l'article 67 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

205. Encara que aquests danys siguin conseqüència dels mateixos fets que donen origen a responsabilitat mediambiental que regula la LRM.

206. I així també ho posa de manifest la jurisprudència, en la Sentència del Tribunal Suprem (Sala Civil, Secció 1a) núm. 1135/2008, de 22 desembre, RJ 2009\162, el FJ 4 de la qual expressa que "La nova Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental, en l'art. 5.1, accepta aquests principis per a la delimitació entre els danys mediambientals i els danys de naturalesa civil produïts pels mateixos fets que causen aquells, establint que 'aquesta Llei no empara l'exercici d'accions per lesions causades a les persones, als danys causats a la propietat privada, a cap tipus de pèrdua econòmica ni afecta cap dret relatiu a aquest tipus de danys o qualssevol altres danys patrimonials que no tinguin la condició de danys mediambientals, encara que siguin conseqüència dels mateixos fets que donen origen a responsabilitat mediambiental. Aquestes accions es regiran per la normativa que en cada cas resulti d'aplicació".

dels particulars perjudicats en qualssevol processos o procediments no poden exonerar l'operador responsable d'adoptar les mesures de prevenció, d'evitació o de reparació que la LRM prevegi.

D'aquesta manera, amb la LRM s'observa el canvi d'una protecció mediambiental que se centra en la restauració del patrimoni particular o els danys a la persona a una altra que considera la restitució del medi ambient com a element primordial. Veiem, doncs, que es deixa enrere la primacia del bé individual, en favor d'un bé col·lectiu amb afectació a una globalitat d'individuals —o administrats.<sup>207</sup>

#### 5.4. Les possibilitats de desplegament de la LRM per part de Catalunya<sup>208</sup>

Un dels aspectes més interessants pel que fa al desenvolupament executiu i normatiu de la LRM és la facultat que s'atribueix a les comunitats autònomes per desenvolupar i ampliar determinats aspectes de la Llei. Val a dir que, tot i que la LRM és una llei de caràcter bàsic<sup>209</sup> (tal com ho recull la disposició final primera de la mateixa norma) i hi ha certs aspectes que són atribuïts de forma competencialment exclusiva a l'Estat —com ara les competències que la legislació d'aigües i la de costes atribueixen a

---

207. Si bé s'ha de considerar que el concepte d'*administrats* inclou tant ciutadans com persones jurídiques, ja que es considera administrat tot subjecte —persones físiques i jurídiques, tant de dret públic com privat— que es troba en una relació de subordinació respecte a l'Administració pública, tal com es deriva de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (modificada per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic). I és que, com assenyalava Sánchez Morón, l'Administració no només ha de respectar els drets subjectius i individuals dels ciutadans reconeguts per les lleis, sinó que ha de tenir en compte també els seus interessos legítims, ja siguin individuals o col·lectius" (Sánchez, *Derecho administrativo*, 60).

208. Sobre aquesta qüestió es recomana la lectura de: Rocasalva, *El desenvolupament*.

209. La disposició final primera LRM (relativa als títols competencials, que va ser modificada per la LMRM) assenyalava que la LRM té el caràcter de legislació bàsica de protecció del medi ambient, llevat de les disposicions següents: "La disposició addicional vuitena, que constitueix legislació processal dictada a l'empara de l'article 149.1.6a de la Constitució. La secció 1a del capítol IV, que constitueix legislació bàsica d'assegurances dictada a l'empara de l'article 149.1.11a. La secció 2a del capítol IV, dictada a l'empara de l'article 149.1.14a de la Constitució en matèria de Hisenda general i deute de l'Estat". Així mateix, el mateix precepte assenyalava que: "no són bàsics: el termini fixat en l'article 45.3; els terminis fixats a l'article 46.3 i 4; i el que preveu l'apartat 1 de la disposició addicional setena, que són aplicables a l'Administració General de l'Estat, als seus organismes públics i a les agències estatals".

l'Administració General de l'Estat a efectes de protegir els béns de domini públic de titularitat estatal—, l'article 7 LRM atribueix el desenvolupament legislatiu i l'execució de la Llei a les comunitats autònomes (sempre que es tracti del territori en què es localitzin els danys causats o l'amenaça imminent que es produeixin).<sup>210</sup> No obstant això, aquest marge de desplegament és sobretot —però no exclusivament— per qüestions adjectives o procedimentals. Bona part dels aspectes substantius que ha d'abordar la regulació de responsabilitat mediambiental són de competència estatal i tenen caràcter bàsic, i per aquest motiu s'observa que han estat objecte de desenvolupament per la normativa reglamentària derivada de la Llei.<sup>211</sup> No obstant això, convé no menysprear el grau de desenvolupament de què disposen les CA, atès que, vist en detall, resulta força interessant.

Així, la clau del desenvolupament per part de les CA es troba en l'article 7 LRM, relatiu a les competències administratives, segons el qual: “El desplegament legislatiu i l'execució d'aquesta Llei corresponen a les comunitats autònomes en el territori de les quals es localitzen els danys causats o l'amenaça imminent que aquests danys es produeixin”.<sup>212</sup>

D'aquesta manera, s'observa que la LRM es configura com la legislació bàsica de protecció del medi ambient, la qual és desenvolupada en detall i en el pla tècnic a través de la seva reglamentació de desenvolupament<sup>213</sup> —per mitjà del RLRM, que també té caràcter bàsic— i que, al mateix temps, permet un cert marge de desenvolupament per part de les CA, que

210. Un exemple jurisprudencial d'això el trobem en la Sentència del Ple del Tribunal Constitucional núm. 7/2012, de 18 gener, RTC\2012\7, la qual determina que l'art. 76.2 de la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, constitueix un mínim modulable per les comunitats autònomes (d'acord amb l'art. 7 LRM), a les quals també correspon l'avaluació del dany mediambiental derivat de la infracció comesa determinant de l'aplicació de la norma estatal (FJ 3).

211. En aquest sentit, s'està fent referència a aspectes d'una rellevància especial, com els criteris per a la determinació del dany ambiental i de les mesures destinades a reparar-lo.

212. Així mateix, cal tenir en compte la disposició final tercera LMRM—que modifica el que expressa la disposició final primera LRM—, relativa als títols competencials, la qual disposa que la LRM té el caràcter de legislació bàsica de protecció del medi ambient, sense perjudici de les facultats de les comunitats autònomes a l'hora d'establir normes addicionals de protecció de conformitat amb el que disposa l'article 149.1.23a de la Constitució espanyola, excepte els apartats 5 a 10, que constitueixen legislació bàsica d'assegurances dictada a l'empara de l'article 149.1.11a de la Constitució espanyola, i l'apartat 3 —exigència de l'adopció de les mesures de prevenció, evitació i reparació en matèria d'obres públiques de titularitat estatal. No obstant això, el termini que estableix l'article 45.3 LRM—resolució i notificació dels procediments d'exigència de responsabilitat mediambiental— no té caràcter bàsic. Per tant, pot ser regulat per les CA.

213. Morales, *Competencias administrativas*, 208.

la poden adaptar dins d'aquest marge atorgat, segons les necessitats de les seves realitats jurídiques i territorials.<sup>214</sup>

No obstant això, a més de la competència general que estableix l'article 7, hi ha una sèrie de referències específiques a les competències de les CA al llarg de tota la LRM, el RLRM i la normativa de modificació. Aquestes referències són les següents:

- Pel que fa a la definició d'espècies silvestres protegides per la LRM, aquesta té una clàusula que estableix que, a més de les espècies que preveu la LRM, s'hi han d'incloure les que formen part dels catàlegs d'espècies amenaçades que determinin les comunitats autònomes en els seus respectius àmbits territorials (art. 2.4 LRM).

- Pel que fa a les obligacions de l'operador en matèria de prevenció i d'evitació de nous danys (art. 17 LRM), s'estableix que, per determinar les mesures de prevenció i d'evitació de nous danys, s'han de tenir en compte, sempre que sigui possible, els criteris que estableix el punt 1.3 de l'annex II,<sup>215</sup> sense perjudici dels criteris addicionals que amb el mateix objectiu estableixin les comunitats autònomes.

- En relació amb les mesures de reparació (art. 20 LRM), l'operador ha d'adoptar totes les mesures provisionals necessàries per reparar, restaurar o reemplaçar, de manera immediata, els recursos naturals i els serveis de recursos naturals danyats, d'acord amb els criteris que preveu l'annex II, sense perjudici dels criteris addicionals que amb el mateix objectiu estableixin les comunitats autònomes. I al mateix temps, d'acord amb el que determina el capítol VI, l'operador ha de sotmetre a l'aprovació de l'autoritat competent una proposta de mesures reparadores dels danys mediambientals causats, elaborada de conformitat amb el que preveu l'annex II, sense perjudici dels criteris addicionals que les comunitats autònomes estableixin amb la mateixa comesa.

- Amb referència al fons estatal de reparació de danys mediambientals (art. 34 LRM), s'estableix que les comunitats autònomes poden participar en el finançament i la gestió d'aquest fons a través de qualsevol dels

---

214. Sempre que no envaeixi els aspectes bàsics que regulen la LRM, el RLRM i la resta de normativa de desenvolupament. Per tant, l'àmbit de desenvolupament de les CA és proporcional en els aspectes (o en la temàtica o matèria) que la LRM i la seva normativa reglamentària no desenvolupen.

215. Relatiu al marc comú dins del qual cal triar les mesures més adequades per garantir la reparació del dany mediambiental.



instruments de col·laboració que preveu el títol I<sup>216</sup> de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

– Pel que fa a la condició d'interessat (art. 42 LRM), es preveu que, a més dels supòsits que determina la Llei, poden ser interessats aquells que estableixi la legislació de les comunitats autònomes.

– En relació amb la resolució del procediment d'exigència de responsabilitat mediambiental (art. 46 LRM), es precisa que en els casos que correspongui, aquesta ha de contenir la definició de les mesures de reparació que s'hi hagin d'adoptar, acompanyades, si escau, de les instruccions oportunes d'execució correcta. Aquesta definició es fa d'acord amb el que preveu l'annex II, o bé, amb els criteris addicionals que amb el mateix objectiu estableixin les comunitats autònomes, tenint en compte la proposta formulada per l'operador.

– Pel que fa a les funcions de la comissió tècnica de prevenció i reparació de danys mediambientals (art. 3 RLRM), a més de les que estableix el RLRM, se li atribueix qualsevol altra d'intercanvi d'informació o assessorament en qüestions relacionades amb la matèria que regula aquest Reglament, que poden ser encomanades per les comunitats autònomes.

– En relació amb el contingut del projecte de reparació (art. 25 RLRM), aquest ha d'estar degudament justificat i ha de recollir el mínim que estableix l'article 25 del Reglament, a més del que, si escau, puguin establir les comunitats autònomes.

Així mateix, també cal tenir en compte la disposició addicional segona de la LRM, la qual preveu que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les respectives competències, poden mantenir o adoptar disposicions més rigoroses sobre la prevenció, l'evitació i la reparació de determinats danys mediambientals o en relació amb determinades activitats. No obstant això, la disposició estableix que les comunitats autònomes poden sotmetre altres activitats o altres subjectes al sistema de responsabilitat que preveu la LRM.

D'altra banda, cal tenir presents les estipulacions de la LRM encaminades a evitar la doble recuperació de costos. En situacions de concurrència de normes en matèria de responsabilitat, tenint en compte la pluralitat de

---

216. Cal tenir en compte que aquest títol pertany a la LPC prèvia a la seva modificació. En la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, aquest contingut el recullen els articles 140 i s.

règims existents actualment —de diferent naturalesa— a través dels quals es pot exigir la reparació dels danys ocasionats al medi ambient, l'article 5 LRM declara la no aplicació de la Llei per reparar els danys que pateixin els particulars en les seves persones, béns i drets (danys no mediambientals), però, a fi d'evitar la doble recuperació de costos, disposa que aquests perjudicats no pugin requerir una reparació dels danys, en la mesura que aquests quedin reparats per l'aplicació de la LRM. Així doncs, les possibles normes o desenvolupaments legislatius desplegats per les CA han de prendre sempre en consideració el supòsit d'evitació de la doble recuperació de costos, per tal d'atendre els drets que recull la LRM.

A més de totes les disposicions anteriors, també s'han de tenir en compte tots els deures de consulta per part del Govern a les CA, com ara:

- La fixació de la garantia financera (art. 24 LRM): l'autoritat competent ha de justificar la fixació de la quantia que determini, utilitzant per a això el mètode que el Govern estableixi per reglament, prèvia consulta a les comunitats autònomes.

- L'avaluació de l'aplicació de la Llei (disposició addicional onzena LRM): el Ministeri de Medi Ambient elevarà al Consell Assessor de Medi Ambient, amb una periodicitat biennal, un informe que avaluï l'execució de la LRM i, si escau, la necessitat de posar en marxa les mesures legislatives o administratives que calgui per millorar l'eficàcia del règim de responsabilitat mediambiental. Per a l'elaboració d'aquest informe, el Ministeri ha de consultar preceptivament les comunitats autònomes i els ha de sol·licitar la informació que necessiti.

- L'autorització de desenvolupament (disposició final tercera LRM): aquesta autorització faculta el Govern per modificar els annexos de la LRM, amb consulta prèvia a les comunitats autònomes, per tal d'adaptar-los a les modificacions que, si escau, siguin introduïdes per la normativa comunitària.

Un cop exposats tots els camps en què la LRM permet un cert desenvolupament per part de les CA, cal veure l'entitat o l'abast efectiu d'aquest marge. En aquest sentit, l'aspecte fonamental per determinar aquest abast se centra en la incidència d'aquestes potestats sobre la base de l'afectació d'aspectes nuclears o clau de la responsabilitat mediambiental, o si per contra, la major part fan referència a qüestions menors o adjectives, que actuen com a complements a les eleccions prèvies adoptades pel legislador estatal. Així, una de les qüestions controvertides sobre les possibilitats de

desenvolupament autonòmic rau en el nivell de detall de les lleis desenvolupades estatalment, en tant que aquestes formen part de l'aspecte bàsic de la Llei, que s'ha d'aplicar a tot el territori i esdevé immodificable. A més, la Llei estatal i la normativa de desenvolupament entren a desenvolupar tots els aspectes centrals del sistema de responsabilitat mediambiental, tant en l'apartat tècnic —avaluació de riscos o els criteris per a la determinació de danys— com en el polític —per exemple, l'obligació de constituir garanties financeres.

Un exemple més concís d'aquest nivell de detall el trobem en el RLRM, que a través de quaranta-sis articles, set disposicions addicionals, dues disposicions finals i dos annexos<sup>217</sup> entra en la regulació de punts essencials de la responsabilitat, com ara els criteris tècnics per avaluar la intensitat i l'extensió del dany ambiental, la metodologia per al càlcul de les mesures de reparació complementària i compensatòria o les garanties necessàries per a cada activitat o instal·lació. És per aquesta raó que part de la doctrina no ha dubtat a considerar que, a causa del detall i la precisió de la LRM i la seva normativa de desenvolupament, s'ha generat una uniformitat substancial en l'ordenació de la responsabilitat mediambiental. D'aquesta manera, en opinió d'aquesta doctrina, el marge per al desenvolupament autonòmic és sobretot, encara que no exclusivament, per qüestions adjectives o procedimentals.<sup>218</sup>

No obstant això, malgrat aquest escenari homogeneïtzador que es deriva de la norma estatal, la mateixa LRM i la normativa de desenvolupament presenten una sèrie d'elements que, interpretats degudament i desenvolupats de forma acurada, podrien servir a les CA per influir decisivament en aquesta uniformització, integrant-hi tècniques i mecanismes que permetin desenvolupar i executar la llei de bases en clau de més efectivitat i rigor. Així doncs, no es tracta de canviar ni eclipsar la llei de bases, sinó que la meta del desenvolupament autonòmic s'ha de centrar en una millora de la llei allà on, d'una banda, sigui necessari, i de l'altra, sigui possible a partir de les competències atribuïdes. Així, en les línies següents, s'analitzen les possibilitats de desenvolupament autonòmic sobre les potestats que la LRM i la seva normativa de desenvolupament atribueixen a les CA, d'acord amb les potestats anteriorment expressades, sempre tenint en compte el

217. A més de les modificacions oportunes realitzades per via del Reial decret 183/2015, de 13 de març, pel qual es modifica el Reglament de desplegament parcial de la Llei 26/2007, de 23 d'octubre (MRLRM).

218. Valencia, *La responsabilidad medioambiental*, 3.

respecte envers la regulació bàsica, que ha de ser acatada. Així doncs, de les potestats que la LRM i la normativa de desenvolupament ofereixen a les CA, es poden extreure una sèrie de conclusions.

D'entrada, cal observar bé l'atribució genèrica de l'article 7.1 LRM per dur a terme un desenvolupament legislatiu i l'execució de la Llei per part de les comunitats autònomes, per veure quines limitacions té aquesta atribució. Primer de tot, cal tenir en compte que el mateix article ja delimita geogràficament la potestat de desenvolupament legislatiu i la potestat executiva de la LRM per part de les CA, ja que aquestes potestats només es poden desplegar “sempre que es tracti del territori en què es localitzin els danys causats o l'amenaça imminent que aquests danys es produeixin”. Per tant, l'àmbit de desenvolupament territorial d'aquestes potestats se circumscriu al territori que ocupi la comunitat autònoma que les pretengui desenvolupar, fet, doncs, que resulta perfectament plausible —atès que pretén evitar una invasió de competències idèntiques d'altres comunitats autònomes.

En segon lloc, és important tenir en compte l'extensió de la terminologia que utilitza l'article 7.1 LRM. Per tant, cal entendre el “desenvolupament legislatiu i la potestat executiva” com allò que la Llei efectivament permet —i que ja hem vist que es mou en un camp doble: l'atribució genèrica de l'article 7.1 i les delimitacions específiques, les quals es troben repartides al llarg dels articles de la LRM, la LMRM i la normativa reglamentària de desenvolupament—. D'aquesta manera, també cal tenir en compte la conjunció entre els límits i l'atribució de potestats concretes, atès que hi ha articles destinats a limitar les potestats —com els que atribueixen específicament competències exclusives a l'Estat espanyol— i d'altres d'encaminats a oferir possibilitats de desenvolupament —com els que fan referència específica a aquestes possibilitats de forma genèrica, com l'article 7.1, o de forma concreta, com els articles 2.4 o 17 LRM.

Així, l'extensió de la terminologia que expressa l'article 7.1 LRM ha d'anar més enllà de la simple interpretació literal, i el desenvolupament legislatiu i l'execució de la LRM per part de les CA s'ha de dur a terme sempre tenint en compte els límits i les potestats específiques que recullen la LRM i la seva normativa de desenvolupament.

En tercer lloc, cal tenir sempre present la disposició final tercera LMRM —que modifica el que expressa la disposició final primera LRM—, relativa als títols competencials. Aquest article pot esdevenir un element essencial per a les possibilitats de desenvolupament legislatiu de les CA, ja que disposa que, tot i que la LRM té el caràcter de norma bàsica de protecció del medi ambient, les CA poden establir normes addicionals de protecció

de conformitat amb el que disposa l'article 149.1.23a de la Constitució espanyola,<sup>219</sup> exceptuant els apartats 5 a 10 LRM —relatius a la legislació bàsica d'assegurances— i l'apartat 3 —relatiu a l'exigència de l'adopció de les mesures de prevenció, evitació i reparació en matèria d'obres públiques de titularitat estatal. Així doncs, resultaria interessant estudiar la possibilitat d'incorporar-hi normes addicionals de protecció —que bé podrien integrar tècniques presents en altres països membres de la UE—, sempre que aquestes fossin compatibles amb les normes i tècniques establertes en virtut de les competències bàsiques de la LRM i la seva normativa desenvolupament. En conseqüència, no es tractaria de modificar o anul·lar la normativa i les tècniques estatals, sinó d'afegir-n'hi d'addicionals, amb l'objectiu de buscar una protecció més efectiva en el territori autònom. Així mateix, sí que pot ser regulat per les CA el termini que estableix l'article 45.3 LRM —resolució i notificació dels procediments d'exigència de responsabilitat mediambiental—, perquè no té caràcter bàsic.

En quart lloc, i ja més específicament, veiem que les CA no poden incidir en el camp dels danys i amenaces causats per obres públiques d'interès general, ja que es tracta d'una competència de l'Administració General de l'Estat. L'únic marge d'actuació de les CA en aquest camp parteix de la possibilitat que la regulació autònoma pot determinar l'aplicació del que disposa la LRM en matèria d'obres públiques d'interès general, concretament, en les obres públiques d'especial rellevància i interès equivalents amb competència de les comunitats autònomes. Per tant, llegint aquest article al revés s'extreu que en cas que la normativa autònoma no aprofiti l'articulat de la LRM per a aquest tipus d'obres de competència estatal, sí que ho pot regular de forma interna —en clau autònoma— a través de les normes específiques de la comunitat autònoma o mitjançant un desenvolupament concret de tècniques o instruments legislatius que es puguin atribuir en el cas de danys i amenaces mediambientals derivats d'obres públiques de titularitat autònoma. Aquesta possibilitat de desenvolupament obre la porta al fet que, juntament amb altres potestats que la LRM atribueixi, les CA puguin desenvolupar un marc legislatiu propi que reculli totes aquestes possibilitats de desenvolupament, de manera estudiada i estructurada.<sup>220</sup>

219. Sobre el medi ambient i la seva regulació constitucional, vegeu Pont, *Medio ambiente*, 315-352.

220. Aquesta possibilitat s'obre només en el cas que, un cop analitzades totes les potestats, hi hagi prou marge per materialitzar-ne el desenvolupament —a aquest efecte, que hi hagi prou articles o interpretacions d'aquests articles que recomanin la regulació específica d'aquestes

En cinquè lloc, també en el camp de les obres públiques,<sup>221</sup> l'Administració General de l'Estat, de manera conjunta a la instrucció prèvia del procediment de responsabilitat mediambiental corresponent que preveu la LRM i abans d'exigir les mesures corresponents als operadors, si es dona el cas que el dany o l'amenaça de dany afecta els recursos naturals tutelats per les comunitats autònomes, té l'obligació de sol·licitar l'informe de l'òrgan autonòmic competent. Així doncs, en aquest sentit, les CA poden assignar quin òrgan s'ha d'encarregar d'elaborar aquest informe —ja sigui un òrgan existent o un de creat específicament per a fer aquesta tasca. No obstant això, com que la LRM no fa cap prohibició específica a aquest efecte, les comunitats autònomes també tenen l'oportunitat de regular els continguts mínims o necessaris que ha de tenir aquest informe, que en cas de ser treballat degudament, pot tenir una influència definitiva en la decisió que prengui l'autoritat competent de l'Estat. Cal advertir, però, que tot i que l'article manifesta una obligació de demanar l'informe a les CA, no fa cap esment sobre la consideració que aquest ha de tenir.

Per tant, el grau d'apreciació o valoració de l'informe és absolutament discrecional i depèn de la voluntat de l'autoritat competent de l'Estat que el rebí. D'altra banda, si les obres públiques són d'especial rellevància i d'interès equivalent a les d'interès general de l'Estat, però la titularitat i la competència resideix en les comunitats autònomes que en tinguin la competència atribuïda,<sup>222</sup> aquesta competència pot ser atribuïda als òrgans que determini la legislació autonòmica. De nou, el procediment es pot fer de forma més propera —és a dir, per part dels òrgans autonòmics—, però s'ha de circumscriure a les mesures que preveuen la LRM i el RLRM. El que sí que pot regular la comunitat autònoma és com s'ha de dur a terme l'exigència d'aquestes mesures, que, a més, pot ser desenvolupada amb

---

potestats—. Independentment de la conclusió en aquest aspecte comentat anteriorment, aquest possible desenvolupament mai no serà comparable al de la LRM o el RLRM, ja que aquestes dues normes tenen un nivell de detall i incidència tan ampli —en tant que afecten qüestions nuclears de l'efectivitat del règim de responsabilitat mediambiental, com són els criteris tècnics per avaluar la intensitat i l'extensió del dany ambiental o la metodologia per al càlcul de les mesures de reparació complementària i compensatòria— que la normativa o recopilació legal del desenvolupament de les potestats atribuïdes per la LRM o les CA serà sempre complementari, i mai substitutori, de la LRM i el RLRM, i, en tot cas, la seva extensió i cobertura serà molt menor.

221. Aquests apartats van ser modificats per la LMRM.

222. En aquest cas, la competència atribuïda per a la tramitació i l'adopció de les mesures destinades a exigir l'establiment de les mesures de prevenció, evitació i reparació.

detall en el cas que es tracti de mesures més estrictes que les que preveu la LRM.<sup>223</sup>

En sisè lloc, pel que fa als danys a les aigües, si les amenaces o els danys mediambientals afecten conques hidrogràfiques de gestió estatal o béns de domini públic de titularitat estatal, la LRM estableix la obligació que hi hagi un informe de l'òrgan estatal competent, que és vinculant exclusivament pel que fa a les mesures de prevenció, d'evitació o de reparació que s'hagin d'adoptar respecte a aquest tipus de béns. Així, s'entén que en cas que els danys afectin conques hidrogràfiques de gestió autonòmica o béns de domini públic de titularitat autonòmica, les mesures de prevenció, d'evitació o de reparació que s'hagin d'establir respecte a aquest tipus de béns, no han de passar pel sedàs d'un informe vinculant de l'Estat i, per tant, les CA poden decidir-les segons el seu propi criteri. En aquest sentit, doncs, les CA tenen un marge per poder desenvolupar aquest àmbit concret de danys mediambientals —exceptuant-ne aigües i costes<sup>224</sup> de titularitat estatal— en els àmbits legislatiu i executiu,<sup>225</sup> ja que, tal com ho recull l'article 7.1 LRM, el desenvolupament legislatiu i l'execució de la Llei corresponen a les comunitats autònomes en el territori on es localitzen els danys causats o l'amenaça imminent que aquests danys es produeixin. Cal recordar, d'altra banda, que en aquest cas concret de danys —i també en el d'altres normatives que així ho requereixin— si es tracta de supòsits excepcionals o d'una gravetat o una urgència extraordinàries, l'Administració General de l'Estat pot promoure, coordinar o adoptar totes les mesures que siguin necessàries per evitar danys mediambientals irreparables

---

223. Tenint en compte la redacció de l'apartat segon de la disposició addicional segona LRM, que determina que "L'Estat o les comunitats autònomes, en l'àmbit de les respectives competències, poden mantenir o adoptar disposicions més exigents sobre la prevenció, l'evitació i la reparació de determinats danys mediambientals o en relació amb determinades activitats".

224. Sobre aquesta temàtica, vegeu Noguera i Aguirre, "Costas y urbanismo", 301-343.

225. Cal tenir present el Reglament de desenvolupament de la LRM (RLRM) —el qual és normativa bàsica—, pel que fa al projecte de reparació, en tant que l'article 26 d'aquesta norma determina que "l'autoritat competent valorarà i aprovarà, si escau, el projecte de reparació". Quant a la prevenció, l'article 6.2 RLRM estableix que en els supòsits en què s'hagi constatat l'existència d'una amenaça imminent de dany, i paral·lelament a l'execució de les mesures preventives que, si escau, s'hagin d'adoptar, els operadors tenen el deure de recopilar la informació que exigeix l'apartat 1 de l'article 6 RLRM, quan això sigui necessari per a la definició correcta de les mesures de prevenció. Aquesta informació l'han de posar en coneixement de l'autoritat competent els operadors, d'acord amb l'obligació de comunicació que estableix l'article 17.4 LRM. Per tant, en relació amb els recursos naturals autonòmics que expressa el text principal, les CA poden incidir en la valoració i l'aprovació de les mesures de prevenció, evitació i reparació.

o per protegir la salut humana, però ha de comptar amb la col·laboració de les comunitats autònomes, d'acord amb les seves competències respectives. D'aquesta manera, s'ofereix una oportunitat a les CA perquè, en el marc de les seves competències, regulin de manera concisa com s'ha de dur a terme aquesta col·laboració amb l'Administració estatal, que pot representar, a més, una eina útil per afavorir una resposta ràpida davant els danys, cosa que repercutiria en un benefici clar per al medi ambient.

En setè lloc, la LRM fa una referència específica a la definició d'espècies silvestres protegides per aquesta norma, i inclou una clàusula que estableix que, a més de les espècies que preveu la LRM, s'hi han d'incloure les que formen part dels catàlegs de espècies amenaçades que tinguin establerts les comunitats autònomes en els seus àmbits territorials. Per tant, tot i que no hi ha una possibilitat de desenvolupament concreta, sí que seria bo que les CA en fessin un recull i li donessin una difusió pública adaptada a la LRM per aconseguir més difusió i, al mateix temps, els operadors poguessin fer-ne ús i afavorir així la potencialitat de protecció mediambiental. Sí que es regula, però, una possibilitat de desenvolupament normatiu específic en relació amb les obligacions de l'operador en matèria de prevenció i d'evitació de nous danys de l'article 17 LRM, en tant que la determinació de les mesures de prevenció i d'evitació de nous danys pot ser ampliada pels criteris addicionals que amb el mateix objectiu estableixin les comunitats autònomes.

Es tracta, un cop més, de la conseqüència de la clàusula genèrica de desenvolupament autònom que estableix l'article 7.1 LRM, el qual sembla que convida les CA a regular de forma indirecta sobre aquest assumpte, amb l'objectiu que s'ampliïn aquestes obligacions. Tot i que la normativa estatal ja detalla aquest aspecte, no es pot partir de la presumpció que aquesta és perfecta. Convindria, doncs, analitzar-la de forma detallada per veure si es poden observar algunes mancances o si bé aquesta regulació pot ser reforçada. Una situació similar es dona amb les mesures de reparació de l'article 20 LRM, que encara que estan desenvolupades en l'annex II,<sup>226</sup> s'obre la porta al fet que les CA adoptin criteris addicionals que persegueixin el mateix objectiu, tant pel que fa a les mesures provisionals que cal adoptar com per la proposta de mesures reparadores —aquestes últimes sotmeses a aprovació per part de l'autoritat competent—. Així, es podria aplicar la mateixa anàlisi feta en l'apartat de la determinació de les mesures

---

226. Relatiu al marc comú dins del qual cal triar les mesures més adequades per garantir la reparació del dany mediambiental.



de prevenció de nous danys, tenint en compte les possibilitats d'incorporació de tècniques foranes per afavorir una protecció addicional autonòmica.

En vuitè lloc, la mateixa LRM s'encarrega de puntualitzar que les comunitats autònomes poden participar del fons estatal de reparació de danys mediambientals, tant en el finançament com en la gestió —i aquest és l'aspecte més rellevant—. Aquesta participació s'ha de desenvolupar d'acord amb qualsevol dels instruments de col·laboració que preveu el títol I<sup>227</sup> de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. D'aquesta manera, s'està fent referència explícita a les relacions entre les administracions públiques, com la facilitació d'informació entre administracions, cooperació i assistència mútua, la sol·licitud d'informació i l'assistència o auxili mutu, que es poden fins i tot acollir a la figura del Conveni de Col·laboració i la Conferència Sectorial, així com altres plans i programes conjunts.<sup>228</sup> Per tant, tot i que en aquest aspecte hi ha poc marge de regulació, sí que hi ha un espai ampli per a la negociació d'un instrument conjunt de col·laboració entre una comunitat autònoma i l'Estat. Aquest instrument podria ser desenvolupat —dins de les opcions que ofereixi el títol I de la Llei 30/1992 o el corresponent a les seves modificacions— per la mateixa comunitat autònoma i aprovat posteriorment per l'Estat, ja sigui a manera de pla concret o acollint-se a alguna de les figures que expressa el títol I.

En novè lloc, la LRM permet que les CA incorporin més subjectes en condició d'interessats per via legislativa. A aquest efecte, seria interessant veure quins subjectes interessats incorporen les diferents normes de responsabilitat mediambiental d'altres ordenaments comunitaris, per estudiar si seria bo incorporar-los en l'aportació normativa de desenvolupament de les CA. Per la seva banda, pel que fa al contingut mínim del projecte de reparació, aquest el reflecteix el RLRM. No obstant això, les CA poden establir criteris addicionals —sempre que siguin compatibles i no modificadors del que expressa el RLRM. De la mateixa manera, la resolució del procediment d'exigència de responsabilitat mediambiental ha de contenir

---

227. Cal tenir en compte que aquest títol pertany a la LPC prèvia a la seva modificació. En la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, aquest contingut el recullen els articles 140 i s. Concretament, els òrgans de cooperació estan ubicats en els articles 147 i s.

228. En aquest sentit, cal recordar també que el RLRM va establir la creació de la comissió tècnica de prevenció i reparació de danys mediambientals com a òrgan de cooperació tècnica i col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes, per tal de propiciar l'intercanvi d'informació i l'assessorament en matèria de prevenció i de reparació dels danys mediambientals.

la definició de les mesures de reparació que s'hi hagin d'adoptar, que pot ser duta a terme d'acord amb els criteris addicionals que estableixin les comunitats autònomes, sempre tenint present la proposta formulada per l'operador. De nou, es dona explícitament una oportunitat de regular una parcel·la del procediment de responsabilitat mediambiental a les CA, i en aquest cas una d'una importància especial, ja que es tracta d'un aspecte tan rellevant com són les definicions de les mesures reparadores.

En desè lloc, cal tenir en compte els deures del Govern de consultar les CA que expressa la LRM, que si bé no tenen un paper concret pel que fa a les possibilitats de desenvolupament legislatiu i executiu d'aquestes últimes, sí que es presenta com un deure fonamental per part de l'Administració estatal, atès que aquesta ha d'escoltar la veu de les CA en decisions tan importants com la fixació de la quantia de la garantia financera, l'avaluació de l'aplicació de la Llei, la modificació dels annexos o la modificació de la metodologia per a l'estimació de l'índex de danys mediambientals de l'annex III.<sup>229</sup> Així doncs, aquest deure de consulta podria veure's traduït en moltes ocasions en certa capacitat d'influència, ja que és en els territoris de les CA on veritablement es decideixen i resolen els casos de danys mediambientals, i són les autoritats autonòmiques les que coneixen de primera mà com s'ha anat desenvolupant l'aplicació de la Llei. Per tant, la seva opinió és de gran vàlua a l'hora de prendre decisions respecte a la LRM.

I en onzè i últim lloc, vistes les normes addicionals de protecció analitzades anteriorment, cal tenir molt en compte la legislació sectorial mediambiental tant de l'Estat com de les CA. Així, fent valer la clàusula de la LRM per la qual sempre s'hi ha d'aplicar la legislació sectorial més exigent (disposició addicional segona), les CA haurien de considerar la legislació sectorial corresponent —estatal i autonòmica—, que en moltes situacions podria ser el referent per tenir en compte. D'aquesta manera, un eventual desenvolupament autonòmic no hauria de limitar-se a tenir en compte el text de la Llei estatal de responsabilitat mediambiental i la seva normativa de desenvolupament, sinó que també ha de prendre en consideració la legislació sectorial estatal i autonòmica, si determina un nivell de protecció més alt.

---

229. Aquest annex conté una llista detallada de les activitats amb més risc de generar danys mediambientals.

## 5.5. Conclusions

**Primera.** La forta vinculació entre els conceptes de territori, urbanisme i medi ambient ha suposat que l'Administració pública desenvolupi un paper clau en el desenvolupament del territori. L'urbanisme, per la seva banda, té un paper rellevant quant als usos del sòl i la seva conservació. L'urbanisme actual ha de tenir en compte, més que mai, les necessitats ambientals del territori i, per això, cal que els usos del sòl siguin conformes als actius territorials estratègics del territori, com ara les reserves de sòl fèrtil, el cicle de l'aigua, els recursos turístics o el paisatge. Aquesta consideració, però, no pot ser absoluta, ja que, per tal que pugui ser aplicada, és necessari que no redueixi les potencialitats del nostre territori ni en disminueixi la competitivitat.

Gràcies a l'impuls europeu en matèria territorial i urbanística, i d'acord amb els models comparats de desenvolupament en aquestes matèries, s'estan començant a copsar mesures específiques destinades a equilibrar el desenvolupament del territori, l'urbanisme i el medi ambient. Trobem exemples d'aquesta tendència en el programa de ciutats saludables o en el disseny urbanístic sostenible, amb la implantació d'instruments com les superilles, que permeten compaginar les necessitats urbanes amb les exigències mediambientals del moment.

**Segona.** A pesar que la legislació actual es postula en sentit restrictiu pel que fa a les possibilitats d'utilització del sòl no urbanitzable, això no significa necessàriament que es dugui a terme una gestió del territori i una protecció de la legalitat urbanística suficients. A conseqüència d'aquest fet, s'han creat una sèrie de normes encaminades a millorar la protecció ambiental d'aquest àmbit. Així, la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i la Directiva 2011/92/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, esdevenen clars exemples d'aquesta estratègia. D'aquesta manera, la Directiva 2001/42/CE se centra en la integració d'aspectes mediambientals en la preparació i l'adopció de plans i programes, a l'efecte de promoure un desenvolupament de tipus sostenible, i la Directiva 2011/92/UE té per finalitat la avaluació correcta dels projectes públics i privats que tinguin repercussions importants sobre el medi ambient. A Catalunya el marc normatiu d'avaluació d'impacte ambiental de projectes el conforma la Llei 21/2013, de desembre de 2013, d'avaluació ambiental, que agrupa en

un sol corpus legal la normativa anterior d'avaluació ambiental de plans i programes i l'avaluació ambiental de projectes.

No obstant això, una de les grans lleis administratives de protecció ambiental del territori la trobem en la Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, de responsabilitat mediambiental, amb relació a la prevenció i reparació de danys mediambientals (DRM), norma que incorpora el principi de "qui contamina paga" i que fou creada amb el propòsit de prevenir els danys importants a les espècies, els hàbitats, els sòls i les aigües europeus, millorar-ne la gestió en cas de producció de danys i harmonitzar el marc legal dels diferents ordenaments nacionals europeus d'aquesta matèria. Amb aquest règim, ja no cal que es causi un dany a la persona, sinó que tan sols es necessari que es generi una amenaça o un dany al medi ambient.

**Tercera.** La DRM presenta un règim de responsabilitat mediambiental que atribueix un paper destacat a les autoritats públiques, que són les garants de l'aplicació correcta de la norma per part dels operadors obligats a aplicar-la. Aquesta potestat també es veu reflectida en els casos d'amenaça de danys als recursos naturals protegits, atès que, davant d'una situació d'aquestes característiques, els operadors estan obligats a adoptar sense demora les mesures preventives que siguin necessàries, i si aquesta amenaça no desapareix, els operadors han de comunicar a l'autoritat competent tan aviat com sigui possible tots els aspectes pertinents de la situació.

Així mateix, aquest paper garant de la DRM per part de les autoritats competents es veu incrementat amb la potestat d'exigir a l'operador que faciliti informació sobre qualsevol amenaça imminent de dany mediambiental o quan sospiti que aquesta amenaça imminent ha de produir-se; exigir a l'operador que adopti les mesures preventives i reparadores pertinents; donar a l'operador instruccions a les quals s'ha d'ajustar sobre els mecanismes de prevenció i reparació necessaris que ha d'adoptar; i de desplegar per si mateixa les mesures preventives i reparadores necessàries. Aquestes obligacions poden ser exigides en qualsevol moment, i si hi ha incompliment per part dels operadors responsables o si no és possible localitzar-los, les autoritats competents poden dur a terme aquestes mesures preventives i reparadores per compte d'altri. Aquest model és importat del sistema de *Trusteeship* nord-americà, fet que posa de manifest la important influència de la legislació i la jurisprudència dels Estats Units en la creació de la DRM.

**Quarta.** Tal com succeeix en les situacions d'amenaça imminents de danys, les autoritats competents podran actuar per compte d'altri en els

casos en què l'operador incompleixi les obligacions que preveu la DRM, quan aquest no pugui ser identificat o si no està obligat a sufragar-ne els costos en virtut de la Directiva, tal com preveu l'article 6.3. En aquestes circumstàncies, el principi comunitari de "qui contamina paga" no s'aplica de forma adequada. Així, aquest principi es veu debilitat pel fet que l'autoritat competent no està obligada a dur a terme les mesures preventives o reparadores en els casos en què els operadors no puguin fer-ho per ells mateixos. D'aquesta manera, si l'autoritat competent decideix no actuar de cap manera, l'operador, tot i haver causat danys als recursos naturals, no n'ha de pagar els costos.

No obstant aquest i d'altres inconvenients, la DRM es presenta com una norma fonamental per a la protecció mediambiental del territori, ja que de la seva aplicació correcta depèn que es puguin prevenir danys importants al nostre entorn i evitar que es produeixin desastres ambientals tan greus com els que es van originar amb el trencament de la presa d'Aznalcóllar i amb el vessament de residus contaminants al riu Rin, que van esdevenir dos dels més importants de les últimes dècades a Europa.

**Cinquena.** La Llei 26/2007, de responsabilitat mediambiental (LRM), que transposa a l'ordenament jurídic espanyol la DRM, incorpora un sistema administratiu de responsabilitat ambiental de caràcter objectiu i il·limitat basat en els principis de prevenció i de "qui contamina paga". Es tracta, doncs, d'un règim de tipus administratiu, diferent i separat de la responsabilitat civil clàssica, en què els conflictes entre els causants del dany i els perjudicats s'han de resoldre per via judicial. És també un sistema de responsabilitat il·limitada, atès que l'obligació de reparació —o prevenció, segons el cas— és la de retornar els recursos naturals danyats al seu estat original abans del dany, i per aquest motiu ha d'assumir el cost total d'aquestes accions. Així doncs, la finalitat del sistema és restaurar el medi ambient, i deixa per al dret civil la compensació o la indemnització econòmica que es derivi dels danys que es generin en l'esfera privada.

No tots els recursos naturals queden sota l'empара de la LRM, ja que tan sols hi estan inclosos els que apareixen dins el concepte de dany mediambiental que proposa la Llei, que són: els danys a les aigües, els danys al sòl, els danys a la ribera del mar i de les rieres, i els danys a les espècies de la flora i de la fauna silvestres presents permanentment o temporalment a Espanya i als hàbitats de totes les espècies silvestres autòctones. No hi van quedar inclosos els danys mediambientals clàssics, com els danys a l'aire (perquè es consideren danys de molt difícil determinació a causa de la seva complexitat probatòria), però sí que inclou els danys que hagin estat

ocasionats pels elements transportats per aire. Així mateix, no tots els danys als recursos naturals descrits anteriorment generen automàticament una responsabilitat jurídica mediambiental, sinó que la LRM requereix també que les amenaces o els danys com a tals produeixin efectes adversos significatius sobre el recurs natural mateix —que, en el cas que siguin els sòls, pot tractar-se de riscos significatius que produeixin efectes adversos a la salut humana o al medi ambient.

**Sisena.** La responsabilitat mediambiental que comprèn la LRM és de tipus objectiu, ja que els deures d'actuació imposats als operadors es generen amb independència de qualsevol culpa, dol o negligència que hi hagi pogut haver en el seu comportament. Aquest tipus de responsabilitat no és nova en l'ordenament jurídic espanyol, atès que aquests sistemes ja eren presents en el dret administratiu general, tal com resulta de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LPC), pel qual l'Administració té el deure de respondre, independentment de si el dany es produeix a través del seu dol o la seva culpa, sempre que es compleixin els requisits que expressa l'article 139 LPC (lesió de béns o de drets, que aquesta lesió sigui antijurídica, efectiva, quantificable, individualitzable i atribuïble a l'Administració pública, i que es doni una relació de causa i efecte entre la conducta de l'Administració i el dany produït).

No obstant això, l'avenç normatiu generat a través de la responsabilitat objectiva de la LRM respecte als règims predecessors es produeix en el camp de la reparació i l'evitació de danys mediambientals, perquè són els operadors econòmics que es beneficien de l'explotació dels recursos naturals, i no la societat, els qui han d'assumir els costos de la reparació dels danys mediambientals, sigui quin sigui el tipus de conducta.

**Setena.** El paper de les comunitats autònomes (CA) adquireix un caràcter protagonista en l'aplicació de la LRM, ja que com estableix l'article 7.1 de la Llei, el desenvolupament legislatiu i l'execució de la LRM competeix a les CA en el territori de les quals es localitzin els danys causats o l'amenaça imminent d'aquests danys. En aquest sentit, si bé cal tenir en compte que la LRM i la normativa de desenvolupament és la normativa de bases que cal respectar (disposició final primera) i que el seu nivell de detall i contingut és ampli, les comunitats autònomes tenen un marge de desenvolupament important.

Així, malgrat l'escenari homogeneïtzador derivat de la normativa estatal, la Llei de responsabilitat mediambiental presenta una sèrie d'elements

que poden ser utilitzats per les CA per influir de manera positiva en les comeses que persegueix la Llei, integrant-hi tècniques i mecanismes que permetin desenvolupar i executar la llei de bases amb més efectivitat. No es tractaria, doncs, d'intentar canviar ni eclipsar l'essència de la llei de bases, sinó que l'objectiu del desenvolupament autonòmic s'ha d'establir en la millora de la LRM i la seva normativa de desenvolupament i una regulació dels aspectes als quals aquesta no pugui arribar per raons competencials. Aquest desenvolupament ja s'ha començat a mostrar en certes CA; però, i d'acord amb les possibilitats que la normativa estatal ofereix, encara queda molt camí per recórrer.

En el cas de Catalunya, tant l'article 148.1.9 de la Constitució espanyola, com l'article 144 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), regulen la competència per establir normes addicionals de protecció en matèria de medi ambient. Aquesta capacitat de desenvolupament es podria desplegar a través d'una llei de responsabilitat mediambiental catalana, que podria ser aprofitada per suplir les deficiències que la LRM presenta.





# 6

## El planejament territorial i urbanístic<sup>230</sup>

### 6.1. Introducció

Els plans prefiguren i anticipen el que, al cap del temps, ha de ser la ciutat o l'espai territorial concret que hagin considerat. Les lleis i els reglaments urbanístics tenen el nivell d'abstracció i generalitat que és propi de les normes jurídiques, però és mitjançant els plans com s'arriba a determinar amb tota precisió l'estatut jurídic de cada parcel·la de terreny.

Així doncs, els plans són a la base de la piràmide de l'ordenament jurídic urbanístic, i concreten el règim jurídic de cada porció del territori. Són autèntiques normes jurídiques, amb un procediment d'elaboració i aprovació particular, i entre les quals hi ha una ordenació jeràrquica. Els plans inferiors no poden contradir el que disposen els plans urbanístics de rang superior.

En la mateixa línia, com a normes que són, se'n predica una vigència indefinida, i poden ser alterats únicament a través de dos mecanismes: la modificació o la revisió.

Així mateix, els plans urbanístics poden ser impugnats mitjançant un recurs directe, un recurs indirecte o una qüestió d'il·legalitat contra reglaments.

Pel que fa als instruments de planejament, se n'han detectat els següents:

- a) Plans territorials:
  - Pla territorial general (a Catalunya aprovat per la Llei 1/1995, de 16 de març).
  - Plans directors territorials.
  - Plans territorials parcials.
  - Plans parcials sectorials.

---

230. La redacció base d'aquest capítol correspon a Joan Manuel Trayter Jiménez (Universitat de Girona).

## b) Plans urbanístics:

– Generals: plans directors urbanístics (PDU), plans d'ordenació urbanística municipal (POUM), programes d'actuació urbanística municipal (PAUM), normes de planejament urbanístic.

– Derivats: plans parcials, plans parcials de delimitació, plans especials urbanístics de desenvolupament.

Cadascun d'aquests instruments actua a diferents escales territorials i té un contingut diferenciat, de conformitat amb les legislacions estatal i autonòmica, general i sectorial que els resulta aplicable.

Així mateix, també és diferent per a cadascun d'aquests instruments el procediment d'elaboració, entès com el conjunt de tràmits i actuacions que ha de respectar l'Administració per a la formulació i l'aprovació de les figures de planejament urbanístic, en què la iniciativa i la col·laboració dels particulars està reconeguda expressament.

La funció del procediment és triple: d'una banda, constitueix una garantia per a la configuració correcta del pla, una certesa pel que fa al respecte dels interessos públics, ja que en el procediment convergeixen les opinions de ciutadans afectats pel pla i d'altres administracions públiques; d'altra banda, les diferents informacions públiques al llarg del procediment fan realitat el principi de l'urbanisme democràtic [art. 4.c), 11.1 TRLS08 i 8.3 i 5 TRLUC]. Finalment, fa possible el control judicial, ja que un pla que no hagi respectat el procediment o hagi arraconat els seus tràmits essencials és nul de ple dret (art. 62.2 LPC).

Quant al procediment que, com diem, és diferent per a cada instrument de planejament, es poden distingir diversos tràmits. En particular, prenent com a referència principal la tramitació del POUM, l'Administració ha de dur a terme les actuacions següents:

1) Formulació del pla. La competència per iniciar l'elaboració del pla correspon a diferents administracions, en funció de la naturalesa i l'abast del pla; tot i que el TRLUC també reconeix la iniciativa particular.

2) L'avanç de planejament. Un cop acordada la formulació del pla i una vegada els treballs tècnics han adquirit prou grau de desenvolupament per formular els criteris objectius i les solucions generals del pla, l'Administració pública competent el sotmet al tràmit d'informació pública a fi que, en el termini de com a mínim trenta dies, corporacions, veïns o associacions puguin formular-hi suggeriments, alternatives o observacions.

3) L'aprovació inicial. Els treballs ja elaborats són objecte d'aprovació inicial, la qual cosa obliga a acordar la suspensió de plans, projectes i llicències allà on la nova regulació modifiqui el règim urbanístic (art. 73 i 74 TRLUC). Els acords de suspensió de tramitació de llicències s'han de publicar en el butlletí oficial, amb referència dels àmbits afectats, que s'han d'identificar gràficament.

4) Aprovació definitiva. L'aprovació definitiva està atribuïda a la comunitat autònoma, com a conseqüència del predomini d'interessos supralocals que estan en joc amb la posada en marxa de l'ordenació urbanística. Aquesta aprovació definitiva la fa la comissió d'urbanisme, regulada pel Decret 68/2014, de 20 de maig.

5) La publicació. Els acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, com a norma que són, han de ser publicats en el butlletí o diari oficial corresponent (BOP o DOGC) (art. 11.2 TRLSo8); requisit *sine qua non* perquè aquets acords siguin executius i de compliment obligat.

La necessitat de publicació no afecta només els acords d'aprovació definitiva, sinó també les normes urbanístiques (art. 103-107 TRLUC).

Amb aquest esquema del planejament actual, a continuació tractem dos temes que considerem d'una rellevància especial: 1) l'estat de la qüestió, amb l'anàlisi dels problemes que genera el sistema actual i les possibles solucions; i 2) la documentació del pla, com a peça clau d'una futura regulació.

## **6.2. Estat de la qüestió. Problemes i possibles solucions del sistema actual**

De l'anàlisi del sistema actual de planificació urbanística i territorial, sorgeix una sèrie de qüestions que es consideren especialment problemàtiques i que convindria solucionar, i de les quals fem referència a les següents:

1) Una primera qüestió que es planteja a la llum de l'actual sistema de planejament territorial i urbanístic és la necessitat d'establir una figura de planejament que connecti les necessitats d'ordenació del territori amb el desenvolupament urbanístic de les ciutats. Des d'aquest punt de vista, tenint en compte que, dels 946 municipis que hi ha a Catalunya, la major part (més de 700) no arriben als mil habitants, es pot observar que, per a aquests municipis, és poc operatiu haver d'aprovar diferents plans generals

d'ordenació urbanística (POUM). Aquest sistema pot provocar disfuncions com la diversitat d'ordenacions urbanístiques en cada municipi, la poca operativitat de la tramitació i l'aprovació d'aquests plans complexos, la manca de coordinació entre municipis veïns respecte al model urbanístic proposat, la descoordinació entre els plans territorials i els plans generals urbanístics.

Totes aquestes qüestions, que s'estan donant a la pràctica, obliguen a potenciar una figura de planejament intermèdia entre els plans territorials i els plans urbanístics. Aquesta figura, que podríem anomenar *plans directors urbanístics*, hauria de possibilitar que es donessin solucions als problemes plantejats. Els plans directors urbanístics, que ja existeixen en l'actualitat, s'haurien de potenciar. Haurien de dissenyar la implantació d'infraestructures relatives als sistemes urbanístics de comunicació i d'equipaments comunitaris; haurien d'establir estratègies territorials entre diversos municipis d'una mateixa comarca o zona; haurien de sobreposar-se als plans d'ordenació urbanística municipal i, per tant, haurien de ser vinculants per al planejador municipal.

En definitiva, es tractaria que aquest tipus de plans configuressin les grans línies d'ordenació territorial d'una zona determinada, que aquestes línies d'ordenació supramunicipal s'imposessin als diferents plans d'ordenació urbanística municipal i que, d'aquesta manera, es donés sentit a l'ordenació territorial i urbanística de diferents municipis amb problemàtiques comunes. Per aconseguir aquesta coordinació i ordenació racional del territori i de l'urbanisme i, per tant, dels diferents plans territorials i urbanístics, fora necessari establir mecanismes de participació dels municipis afectats en el procediment d'elaboració i aprovació d'aquests plans directors. Per tant, els límits per a aquests plans directors han de ser dos:

a) Respecte al contingut, no poden entrar a fer ordenacions de detall, pròpies dels plans generals, dels plans parcials o dels plans especials, és a dir, del planejament municipal.

b) D'altra banda, si els volem potenciar perquè serveixin com a instrument de coordinació entre plans municipals, i a fi i efecte de respectar el principi d'autonomia municipal, és obligatori fer participar els ajuntaments, des d'un inici, en l'elaboració i la tramitació. Aquests plans no poden ser aprovats a l'esquena dels desitjos dels diferents ajuntaments. En conseqüència, la Llei hauria de fer un esforç per donar cabuda a les diferents veus i actors implicats en el desenvolupament territorial i urbanístic a escala municipal. Òbviament, la contrapartida és que algú ha

d'acabar decidint, i aquest algú ha de ser l'Administració superior, que és la Generalitat de Catalunya.

2) S'observa també de l'anàlisi dels diferents plans territorials i urbanístics esmentats en el punt anterior i que deriven, no tant sols de la Llei urbanística, sinó també de diferents lleis sectorials, la proliferació excessiva d'instruments normatius i la manca de regles per fer-ne possible l'ordenació jeràrquica i la coordinació.

Es fa necessari limitar el tipus de planejament territorial i urbanístic, blindar els sistemes de coordinació i de relació entre aquest tipus de plans i impedir al legislador sectorial crear noves figures que, lluny d'ordenar el territori, creïn confusió i inseguretats jurídica.

En conseqüència, resulta necessari adoptar dues mesures:

a) Limitar i reduir els tipus de plans existents.

b) Establir criteris clars de relació jeràrquica i competencial entre els diferents instruments normatius.

3) En la mateixa línia, cal reformular els instruments de planejament urbanístic general per fer la tramitació més operativa per als ajuntaments petits, mantenint les garanties dels ciutadans afectats per la norma.

En catorze anys, des que el 2002 la Llei va crear la figura del pla d'ordenació urbanística municipal (POUM), només un terç dels municipis catalans han estat capaços de culminar aquesta figura de planejament, circumstància que planteja la necessitat de buscar solucions a aquesta qüestió.

Les solucions que es plantegen en aquest àmbit són les següents:

a) Simplificar els plans d'ordenació urbanística municipal des del punt de vista del contingut i ampliar-ne l'àmbit d'aplicació territorial.

b) Que la conselleria competent en matèria de territori faciliti els mitjans humans i materials per fer-ne possible l'aprovació.

4) Respecte al procediment d'elaboració, aprovació i publicació dels plans, resulta necessari potenciar els tràmits de participació ciutadana en el procediment d'elaboració dels plans, millorar la informació d'aquesta tramitació i, en definitiva, fer realitat el principi de transparència en l'urbanisme.

En aquest sentit, hem d'aprofitar la virtualitat que deriva de la nova Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquesta norma, a més de contenir diverses previsions referides al govern obert, reconeix expressament en l'article 69 el dret de les persones de presentar propostes i suggeriments en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública; dret que es pot exercir en relació amb les iniciatives normatives en què, per la importància que

tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.

Després d'aquesta regulació, no hi ha cap dubte que el tràmit d'avanç de planejament és obligatori per a tots els plans i, en aquest moment inicial de la tramitació del pla, l'Administració ha d'explicar el que es vol fer i proporcionar tota la documentació, la qual s'ha de publicar al portal de la transparència (art. 69.2 Llei 19/2014).

Adicionalment, hi ha altres mesures per adoptar en aquest àmbit, que es concreten en les següents:

a) La participació no només s'ha de permetre, sinó que, a més, l'Administració l'ha de fomentar. En aquest context, en la tramitació dels plans, és important que la informació se subministri amb prou antelació perquè els ciutadans hi puguin fer aportacions, i que se subministri de manera adequada, sistemàtica i entenedora; que es valori el resultat del procés participatiu; i que s'informi els ciutadans que hi han participat sobre les decisions adoptades. És essencial que totes aquestes qüestions es tinguin en compte en el programa de participació.

b) Estretament lligat amb l'anterior, s'ha de facilitar la participació ciutadana a través de mitjans telemàtics que permetin remetre en un format electrònic les al·legacions tradicionals que es farien en paper, i que, a més, facilitin la interrelació entre els ciutadans i l'Administració.

5) Una altra qüestió que es planteja és la relativa a la incidència que té la participació dels grups d'interès en els procediments d'elaboració dels plans urbanístics.

La Llei catalana 19/2014 ha regulat amb caràcter general el fenomen dels grups d'interès, a través de la creació d'un registre en el qual s'han d'inscriure persones i organitzacions i també plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que duguin a terme activitats amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, incloent-hi la participació voluntària en consultes oficials sobre propostes normatives (art. 47).

En aquest context, i donades les característiques especials que revesteixen els procediments d'elaboració i aprovació dels plans, és necessari que la legislació urbanística dugui a terme un tractament específic d'aquesta qüestió, que garanteixi els objectius següents:

a) En primer lloc, s'ha de garantir el coneixement respecte a la intervenció dels grups d'interès en els procediments d'elaboració de plans. A aquest efecte, s'ha de garantir que els grups d'interès que intervinguin en

l'elaboració dels plans no només estiguin inscrits en el registre, sinó que la seva intervenció es vegi reflectida en la documentació del pla.

b) En segon lloc, s'ha d'assegurar que la intervenció dels grups d'interès no deixa sense contingut la participació de la resta de ciutadans, en el que s'ha denominat "captura" o "segrest" de la voluntat de l'Administració. Per tant, és necessari establir mitjans de participació per a aquests subjectes diferents dels previstos per a la resta de ciutadans, atès que disposen d'una sèrie de mitjans materials i personals que poden determinar que les seves aportacions tinguin més impacte en la decisió pública finalment adoptada. Aquesta és una qüestió que hauria de ser objecte de previsió en el programa de participació.

6) Una altra qüestió que cal tenir en compte és que la planificació territorial i urbanística s'ha de concebre en plena simbiosi amb la protecció ambiental.

És necessari que la legislació urbanística incorpori com a pròpies en la planificació territorial i urbanística les tècniques d'avaluació ambiental estratègica de plans i programes i els estudis d'impacte ambiental d'infraestructures. Aquestes qüestions les regula la Llei estatal 21/2013, de 29 de novembre. A Catalunya, mentre no es produeixi l'adaptació a la llei bàsica estatal, cal adoptar les regles que estableix la disposició addicional vuitena de la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals i d'impuls de l'activitat econòmica. Aquesta disposició estableix els principis rectors de l'avaluació ambiental i de l'actuació pública (capítol 1); determina les tipologies de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental o que poden ser-ho en determinats supòsits (capítol 2 i annex 1); fixa les competències i les funcions dels agents que intervenen en l'avaluació ambiental de plans i programes (capítol 3); regula el procediment d'avaluació ambiental i altres procediments complementaris, així com el contingut dels diversos documents d'avaluació com són el document de referència, l'informe de sostenibilitat ambiental, la memòria ambiental, etc. (capítol 4); i estableix els mecanismes generals de seguiment i de supervisió ambiental dels efectes dels plans i els programes avaluats (capítol 5).

Mitjançant l'avaluació ambiental, l'opció urbanística escollida ha de ser la més coherent i racional amb el principi de desenvolupament urbanístic sostenible.

L'important aquí és destacar que la motivació de la decisió escollida no només la du a terme l'Administració amb competències urbanístiques, sinó també l'Administració mediambiental.

Així doncs, es dona un pas més en la reducció de la discrecionalitat de l'Administració pública en el contingut dels plans urbanístics. Cal justificar amb rigor per què, entre les diverses opcions possibles, s'ha escollit la que s'integra en el pla des dels principis generals de racionalitat i de desenvolupament urbanístic sostenible.

Així, tant l'autoritat ambiental com, en particular, la jurisdicció contenciosa administrativa han d'actuar de manera inflexible, anul·lar les decisions que no estiguin directament justificades i evitar les situacions que siguin irreparables tant per a les generacions presents com per a les futures. Des d'aquesta perspectiva, és important, sens dubte, el que faci l'Administració, però a l'ordenament li preocupa molt més com ho fa. Si volem frenar l'urbanisme descontrolat que patim, tenim una nova oportunitat, un nou instrument que, els nostres jutges, en particular, no poden desaproveitar (aplicant aquesta teoria, STSJC, de 15 d'abril de 2008, núm. 229, Ar. 206527, Associació Nuclear Ascó-Vandellós II, Ponent: López Vázquez, que anul·la la modificació d'un POUM i el pla parcial subsegüent, que no inclou l'estudi d'impacte per a la instal·lació d'una central tèrmica de cicle combinat).

En aquesta línia, la Llei d'avaluació ambiental qualifica la declaració ambiental estratègica com a determinant per a l'òrgan promotor del pla, el programa o el projecte. És a dir, tots els documents i els informes ambientals elaborats per l'autoritat ambiental (declaració ambiental estratègica, informe ambiental estratègic, declaració d'impacte ambiental, informe d'impacte ambiental) han de ser tinguts en compte per l'autoritat urbanística, ser presos en consideració, i tenen caràcter quasi vinculant.

Com a conclusió final, la tècnica d'avaluació ambiental ha de contribuir a posar fi a un urbanisme desaforat, a l'imperi de la totxana sense control. És necessari compatibilitzar el desenvolupament humà amb el respecte del medi ambient. L'avaluació ambiental ha de servir a aquestes finalitats, tal com ha indicat la jurisprudència (STSJC, Secció 3a, de 29 de juny de 2010, núm. 556, modificació del Pla general metropolità, Ponent: Manuel Táboas Bentanachs).

7) És necessari que el contingut dels plans urbanístics potencii el seu vessant social. En aquest sentit, i seguint la línia que va encetar la legislació catalana de 2002, hem d'aprofundir en un model de ciutat multifuncional i multicultural, que faciliti la integració social i que eviti la disgregació de la ciutat.

En síntesi, el planejament urbanístic ha d'aconseguir:



a) Crear ciutats atractives per als seus habitants i aconseguir la barreja d'usos mitjançant la planificació urbanística. Enfront de la idea del monofuncionalisme urbanístic —és a dir, la creació de grans centres comercials i oficines a la perifèria de la ciutat, i l'especialització al centre garantint-hi un comerç elegant, serveis financers i equipament turístic—, es tracta de mantenir les ciutats i aconseguir que, en cada barri, es garanteixin plantejaments multiculturals, plurifuncionals i conservacionistes respecte a la depredació del territori.

b) S'han d'establir grans directrius en matèria de cohesió social entre els plans supramunicipals i els plans municipals.

c) S'ha de garantir un mínim d'habitatge de protecció oficial a cada barri de la ciutat.

Aquests mecanismes de potenciació del vessant social de l'urbanisme han de tenir l'ancoratge en la planificació i han d'estar recollits correctament en la memòria social. La Llei, per la seva part, ha d'establir uns estàndards urbanístics raonables que permetin certa flexibilitat segons el tipus de municipi que s'ha de planificar.

8) La planificació urbanística en el futur ha de posar l'accent en la regeneració urbana i la rehabilitació, i, per tant, en la conservació de les ciutats, i no tant en el seu creixement.

En aquest sentit, el planificador ha d'aconseguir una ciutat compacta i ha d'evitar tant els malbarataments del territori com el seu creixement desordenat.

Tot això s'ha d'aconseguir amb una planificació urbanística correcta que permeti l'esponjament de la ciutat ja construïda.

En aquest sentit, la concepció assenyalada, juntament amb una idea ambiental del territorial, faria que el sòl no urbanitzable o d'espais oberts quedés protegit de la urbanització.

En conseqüència, apostem per una doble classificació del territori en urbà i no urbanitzable, entenent que aquest últim tipus de sòl seria la globalitat del territori; i el sòl urbà el que expressament prevegin els plans territorials i urbanístics.

9) S'ha de garantir un control correcte de les diferents fases de l'ordenació territorial i urbanística. La nostra legislació ha de procurar que l'aplicador de la norma tingui els mecanismes necessaris perquè es respectin les diferents fases de la transformació urbanística, és a dir: l'elaboració i l'aprovació dels plans; la seva correcta gestió; i, finalment, la culminació del procés edificatori. No és correcte, com està succeint a l'actualitat, que s'acabin els habitatges sense que hi hagi una urbanització adequada, amb

tots els serveis que estableix la Llei; per tant, la legislació urbanística i el pla mateix han d'impedir que se saltin temporalment aquestes fases o processos del desenvolupament urbanístic.

Per als supòsits en què no sigui així, la legislació urbanística hauria de preveure de forma expressa la responsabilitat patrimonial de l'Administració que, en un funcionament anormal, ha provocat uns danys com a conseqüència de permetre l'edificació abans que la urbanització estigui acabada.

Tanmateix, el control administratiu i jurisdiccional del planejament territorial i urbanístic és una de les assignatures pendents que té l'ordenament jurídic català. Les sentències que anul·len plans difícilment poden complir-se, a causa dels llargs terminis que han de passar entre la impugnació del pla i la resolució definitiva dels tribunals de justícia.

La solució passa per establir uns mitjans alternatius de resolució de conflictes amb caràcter potestatiu i previ a les vies jurisdiccionals. L'aprovació definitiva dels plans urbanístics hauria de poder ser impugnada davant comissions independents formades per experts que dictessin una resolució o fessin informe vinculant, i que el poguéssim portar a terme l'Administració pública mateixa. Aquest sistema, que s'està seguint en altres àmbits amb un èxit notable (contractació administrativa, tributs locals, expropiacions forçoses), s'hauria d'implementar amb les competències urbanístiques i territorials que tenim. Possiblement, la legislació del territori i de l'urbanisme podria preveure aquestes comissions independents i buscar els mecanismes perquè poguessin emetre un informe vinculant sobre la legalitat o la il·licitud dels instruments de planejament.

### 6.3. La documentació del pla

L'altra qüestió a la qual ens volem referir amb més deteniment és la relativa a la documentació que ha d'acompanyar els plans territorials i urbanístics.

Respecte a la documentació del pla, sense perjudici dels diferents documents que s'hi han d'adjuntar i que la Llei ha de regular correctament, voldríem destacar, amb caràcter general, les qüestions següents:

a) Els plans són normes reglamentàries específiques i han d'incorporar una documentació també pròpia.

b) És important que aquesta documentació —que tot seguit estudiarem— s’implementi correctament, atès que cada document té la seva funció en el sistema normatiu de l’ordenació del territori i de l’urbanisme.

c) Recollint idees que ha anat consolidant la jurisprudència, els diferents documents no poden ser mers desideratums sense valor jurídic; ans al contrari, cada document ha de ser complet i ha d’explicar de manera clara i precisa la viabilitat del pla en tots els seus aspectes.

d) La Llei catalana 19/2014 exigeix la publicitat activa dels diferents instruments de planejament (art. 12.4); però també, en virtut de l’article 10, indica la necessitat que es doni publicitat a les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i la valoració dels documents originats pels procediments d’informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d’interès, si escau [art. 10.1.d)].

En aquest àmbit, la legislació actual planteja uns problemes importants. I és que, més enllà de la sanció de nul·litat de ple dret d’un pla mal dissenyat, que no expliqui quin és el seu finançament, que no desenvolupi correctament les fases en les quals s’ha d’implementar o que sigui lesiu per al medi ambient i no estudiï les diferents alternatives que ofereix el territori, la regulació correcta de la documentació del pla s’erigeix com una qüestió cabdal de la nova regulació del planejament territorial i urbanístic.

Es fa necessari que hi hagi una regulació més unitària i sistemàtica i en la qual els diferents documents que acompanyen el pla tinguin un desenvolupament més ampli. En qualsevol cas, entre els documents que han d’acompanyar el pla, hi ha els següents:

A) La memòria del pla. És el document que s’utilitza per fer públiques les raons que han portat l’Administració a posar en funcionament el procés planificador i per explicar, al mateix temps, el perquè del contingut pel qual s’ha optat. L’exteriorització d’aquest procés lògic, que actua com a justificació de cada decisió, serveix per a la fiscalitzar correctament el que es vol dur a terme i el contingut del pla mateix. Com que aquest és el típic exercici de les potestats discrecionals, la memòria ha d’explicar públicament la decisió adoptada entre les existents, i ha de marcar una línia entre el que és discrecional i el que és arbitrari —arbitrarietat que preveu l’article 9.3 CE—. Així mateix, és un document que fa realitat el principi de transparència administrativa, ja que manté el ciutadà informat del que es fa i per què es fa.

La regulació legal de la memòria difereix segons el tipus de pla, tot i que, en tot cas, aquest document justifica la conveniència i l'oportunitat de la seva formació i l'explicació del contingut. Així doncs, per als plans d'ordenació urbanística municipal, la memòria és una descripció i justificació del pla, que valora les diferents alternatives, justifica el model de desenvolupament elegit i que descriu l'ordenació proposada. Ha d'estar integrada per:

- El programa de participació ciutadana que l'ajuntament ha d'aplicar per garantir correctament els procediments participatius i la publicitat de tots i cadascun dels documents, informes i continguts del pla.

- La justificació i l'observança del principi de desenvolupament urbanístic sostenible, de manera que combini les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos materials i els valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals. Així mateix, ha d'establir directrius per salvaguardar el procés urbanitzador en zones inundables, zones de risc per a la seguretat i el benestar de les persones i en terrenys de pendents superiors al 20%.

- Ha d'incloure mesures adoptades per facilitar la conservació d'una mobilitat sostenible en el municipi, en compliment de l'obligació de prestació del transport col·lectiu urbà de viatgers.

- L'informe de sostenibilitat econòmica.

Tot això ha de tenir en compte la situació existent, les perspectives de desenvolupament de la ciutat, l'impacte que tindrà el pla un cop sigui aprovat i la justificació de la compatibilitat del pla amb les lleis urbanístiques, les lleis mediambientals i els plans territorials. Pel que fa als programes d'actuació urbanística municipal, la memòria ha d'incloure, a més dels requisits genèrics de motivació del pla, els objectius que persegueix i les mesures i els mitjans programats per aconseguir-los, en coherència amb el planejament general. I és que la funció d'aquests programes és fixar les previsions i els compromisos dels POUM en els sòls que, fins fa ben poc, eren denominats sòls urbanitzables no programats.

Respecte als plans parcials, la memòria ha de contenir certes especificitats que van lligades a l'objecte i la finalitat d'aquests plans, ha de justificar l'adequació de l'ordenació al plantejament de rang superior que desenvolupi, per tal de demostrar-ne la coherència interna.

En definitiva, tots els plans han d'incloure una memòria, document on s'exterioritza la necessitat de la seva elaboració, els motius de la decisió urbanística elegida entre les possibles decisions, i els fins i els objectius proposats.

De tot això, i d'acord amb la millor jurisprudència del TS (STS de 9 de juliol de 1991, Ar. 5737, Pla general de Castell - Platja d'Aro, Ponent: F. J. Delgado Barrio; i STS de 21 de setembre de 1993, Ar. 6623, Teatre Fígaro, Ponent, F. J. Delgado Barrio), podem deduir les conseqüències següents:

1. La memòria dels plans no és potestativa, sinó que és una exigència de la llei.

2. Hi ha d'haver una coherència entre el model pel qual ha optat un pla determinat i les raons que l'Administració proporciona a aquest efecte. És a dir, s'exigeix una relació adequada entre la decisió adoptada i l'explicació o exteriorització d'aquesta decisió. Però, a més, i en aquesta línia, un cop elegida l'opció i fixats els criteris d'ordenació, aquests han de ser coherents amb el pla mateix i amb el pla superior que desenvolupa.

3. Com que la memòria és, abans que res, la motivació d'un pla, ha d'explicar des de l'origen de la formació de l'instrument de planejament fins als fins i objectius que persegueix la seva aprovació o, fins i tot, la seva modificació. Per això es diu, des del famós episodi del barri d'Orcasitas de Madrid, que la memòria és vinculant, requisit que fins i tot va donar lloc a la denominació d'una plaça (STS de 16 de juny de 1977, Ar. 3502, Plaça de la Memòria Vinculant, Ponent: P. Martín Martín; i més recentment, STS de 25 d'abril de 1991, Ar. 3430, Pla general de Premià de Dalt, Ponent: F. J. Delgado Barrio).

Les conseqüències de l'absència o la insuficiència de la memòria, així com la disparitat entre el contingut del pla i el de la memòria, poden ser diferents. En ocasions, si no hi ha memòria o la decisió final adoptada és totalment diferent dels objectius previstos inicialment, s'anul·la el pla. En altres supòsits, s'anul·la l'acte recorregut i s'ordena que, amb la motivació adequada, es dicti la resolució procedent en dret. Finalment, si, amb les explicacions realitzades, l'opció presa es contrària a l'interès públic, s'anul·la el contingut del pla (STS de 13 de març de 1991, Ar. 1998, Normes subsidiàries de Santa Margarida, Ponent: P. Esteban Álamo).

B) Plànols de formació i d'ordenació urbanística del territori. La grafia del pla ha d'incorporar els plànols d'informació de la situació actual del territori i els plànols d'ordenació, que recullen la plasmació gràfica de les previsions que han de ser executades en el futur. Els primers recullen la informació gràfica sobre les característiques naturals, ambientals, culturals, socioeconòmiques, demogràfiques o del desenvolupament urbanístic que tinguin rellevància per a la ordenació urbanística (traçat de les xarxes d'abastiment d'aigua, subministraments de gas, energia elèctrica, de comunicacions, telecomunicacions, sanejament, entre d'altres, en el cas del

sòl urbà consolidat). A partir d'aquestes dades s'han d'elaborar els plànols d'ordenació amb les obres que caldrà desenvolupar en el futur. El nivell de detall varia segons el tipus de pla.

C) Normes urbanístiques. Les normes urbanístiques són la part reglamentària del pla, el seu text articulat. Estableixen el règim jurídic aplicable a cada tipus de sòl en funció de la seva classificació (sòl urbà, urbanitzable, no urbanitzable) i en concreten la qualificació urbanística; així, per exemple, en el sòl urbà, ús predominantment residencial, industrial, hotelier. Aquest text pot contenir en forma d'annexos unes ordenances d'edificació o urbanització que regulin amb caràcter general els aspectes constructius, tècnics o similars per a les actuacions d'urbanització, edificació, rehabilitació, reforma o ús del sòl.

D) L'avaluació econòmica i financera de les actuacions que cal desenvolupar. L'agenda o pla d'etapes. El pla, com a dibuix mort que és, ha de ser dut a la pràctica i fer-se realitat. Les previsions respecte a la urbanització, les infraestructures, els enllaços viaris, els ponts, els serveis, etc. han de ser viables econòmicament.

Tots els plans han d'incorporar un document que s'ha d'adequar al seu objecte i les seves característiques, sobre la justificació econòmica de les obres que cal realitzar, qui les paga, com se n'han de fer els pagaments i, en definitiva, l'impacte de les actuacions previstes en les finances públiques de les administracions responsables en la construcció, i el manteniment de les previsions. Tot això completat amb l'agenda o pla d'etapes, que són els terminis i prioritats que preveu el pla mateix per al desenvolupament i l'execució de les infraestructures, les obres d'urbanització i els serveis. Així ho preveuen els POUM, els plans parcials, entre d'altres.

Igualment, i amb un grau més alt de detall, els projectes d'urbanització han de comprendre una memòria descriptiva de les característiques de les obres, el pla de situació degudament referenciat i els plans de projecte i de detall, el plec de prescripcions tècniques, els mesuraments, els quadres de preus, el pressupost i el pla d'etapes. Quan el projecte d'urbanització compregui només les obres d'urbanització bàsiques, s'hi han d'establir uns criteris i un pressupost orientatiu de les altres obres i despeses d'urbanització, sense perjudici que els projectes d'urbanització complementaris els concretin.

Aquest estudi d'impacte econòmic del pla és essencial (STS de 13 de febrer de 2007, Ar. 1877, Pla general de Verín, Ponent: Segundo Menéndez). No hi tenen cabuda projectes, com ha passat a vegades, d'obres i infraestructures faraòniques que són inviables econòmicament i que, si

s'arriben a realitzar, acaben essent un llast per a l'erari públic. Cada obra, cada infraestructura (aeroports, estacions, ports municipals) o cada servei que cal implantar han d'estar degudament justificats des del punt de vista econòmic. La seva necessitat, com es pagarà l'execució de la infraestructura i com se'n desenvoluparà el manteniment ha d'estar recollit degudament en el pla. Un pla sense una avaluació econòmica i financera correcta i realista és un simple brindis al sol, i a la llarga una rêmora per a generacions presents i futures. Per això, haurien de quedar desterrades del nostre ordenament interpretacions que redueixen el valor d'aquest document i que justifiquen o relativitzen la seva insuficiència (STS de 23 de gener de 1996, Ar. 340, Ponent: M. Garzón Herrero). És un document essencial des del punt de vista de l'interès públic i de la garantia dels afectats, i s'ha de garantir que el pla es podrà executar, a nivell pràctic. En aquesta línia, els terminis d'execució i la posada en marxa (que es completen amb el denominat pla d'etapes o agenda) són de vital importància, i han de ser complerts. Aquest document vincula la Administració i crea drets als ciutadans (STSJC de 14 de gener de 2000, Pla general de Colera, Ponent: J. Trayter Jiménez).

Així doncs, l'estudi de l'impacte econòmic i l'agenda o pla d'etapes són documents essencials. D'aquests depèn un desenvolupament urbanístic correcte i un manteniment posterior de les infraestructures i els serveis previstos. Per això, la millor jurisprudència declara la nul·litat dels plans que incorporen un estudi econòmic i financer insuficient (STS de 22 de febrer de 2005, Ar. 3680, Pla general de Gondomar, Ponent: R. Fernández Valverde; STS de 13 de febrer de 2007, Ar. 1877, Pla general de Verín, Ponent: S. Menéndez Pérez) o que no concreten les etapes en què s'han d'executar les obres d'urbanització, que han de ser molt concretes en els plans derivats (STS de 5 de febrer de 1992, Ar. 2246, Pla parcial de Gandia, Ponent: P. Esteban Álamo).

E) La documentació ambiental. Tots els instruments de planejament urbanístic s'han de sotmetre, mitjançant un document denominat *informe ambiental*, a avaluació ambiental, amb l'objecte de valorar i mitigar, si escau, l'impacte ambiental de les seves determinacions. Així mateix, cal obtenir una sèrie d'informes, quan siguin preceptius i no hagin estat emesos i incorporats a l'expedient anteriorment, ni s'hagin d'elaborar en una fase posterior del procediment: el de l'Administració hidrològica, sobre la existència de recursos hídrics per satisfer la nova urbanització, si escau; l'informe de les administracions de costes i de carreteres i d'altres infraestructures afectades.

Si l'instrument de planejament pot tenir "repercussions significatives per al medi ambient" s'ha de sotmetre a avaluació ambiental estratègica. Aquest examen de l'impacte ambiental es denomina *estratègic* perquè es produeix, fonamentalment, a l'inici de la formulació del pla, que és el moment en què de manera principal s'ha de valorar quina de les alternatives possibles en relació amb l'estructura general d'ordenació ha d'acollir el pla, i es pot optar fins i tot per l'alternativa zero, és a dir, no realitzar el pla.

Entre la documentació més important que cal incloure en la tramitació del pla, destaca:

a) L'òrgan o la persona que promou el pla ha de fer un informe de sostenibilitat ambiental. Aquest és un document que identifica, descriu i avalua els efectes significatius probables sobre el medi ambient que es pugin derivar de l'aplicació del pla, així com les alternatives raonables i viables, ambientalment i tècnicament, que tinguin en compte els objectius i l'àmbit territorial d'aplicació del pla.

Aquest document inclou: 1) un informe preliminar de sostenibilitat ambiental, fet també pel promotor del pla, que s'envia a l'òrgan ambiental autonòmic; 2) el denominat document de referència, elaborat per l'òrgan ambiental autonòmic i que determina el contingut de la informació que s'ha de tenir en compte en l'informe de sostenibilitat ambiental; 3) un mapa de riscos materials de l'àmbit objecte d'ordenació. En concret, l'informe de sostenibilitat ambiental ha de tenir les directrius següents:

- Determinació dels requeriments ambientals significatius en l'àmbit del pla.

- Justificació ambiental de l'elecció de l'alternativa d'ordenació proposada.

- Descripció ambiental del pla d'acord amb l'alternativa d'ordenació adoptada.

- Identificació i avaluació dels efectes significatius probables de l'ordenació proposada sobre el medi ambient.

- Avaluació global del pla i justificació del compliment dels objectius ambientals establerts.

- Síntesi de l'estudi, consistent en un resum del seu contingut i que ha d'incorporar una revisió dels objectius i els criteris ambientals fixats, i l'explicació justificada de l'avaluació global del pla.

b) Després d'aquest document, l'òrgan o la persona que promogui el pla ha d'elaborar la memòria ambiental —denominada *declaració ambiental estratègica*—. El seu contingut ha d'incloure, almenys, els informes següents:



– El de l'Administració hidrològica sobre la existència de l'aigua necessària per a la realització del pla.

– El de l'Administració de costes, si escau, referit a la delimitació i la protecció del domini públic maritimoterrestre.

– El de l'Administració de carreteres i d'altres infraestructures afectades, sobre aquesta afectació i sobre l'impacte de l'actuació respecte a la capacitat del servei d'aquestes infraestructures.

Aquestes informacions són determinants per al contingut de la memòria ambiental, que només en pot dissentir de forma motivada.

c) A més, s'hi ha d'incloure l'acord de l'òrgan ambiental sobre l'impacte del pla en el medi ambient. L'informe de sostenibilitat ambiental, la memòria ambiental i l'acord de l'òrgan ambiental han de ser considerats en l'aprovació definitiva del pla mitjançant una declaració específica que, en cas de discrepància amb els resultats de l'avaluació, n'ha de justificar els motius i les mesures adoptades.

L'absència del procediment d'avaluació ambiental estratègica comporta la nul·litat del pla (STSJC, Secció 3a, núm. 199, de 8 de març de 2010 Ar. 245416, ampliació de l'abocador a Reus, Ponent: P. Martín Coscollola; STS de 29 de gener de 2010, Ar. 1317, Pla parcial - Pla especial de Concello Sanxenxo, Ponent: Pilar Teso).

Finalment, cal assenyalar que la documentació descrita es similar a la necessària en els supòsits d'avaluació d'impacte ambiental de projectes que recull la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. Són els supòsits d'execució concreta de projectes (no de la globalitat del pla) amb impacte ambiental l'absència de la qual també comporta la nul·litat del projecte (STS de 14 de febrer de 2011, Ar. 1390, Duplicació de la calçada de Madrid, Ponent: J. Brandés Sánchez-Cruzat). La Llei d'avaluació ambiental coordina per fi ambdues tècniques, l'avaluació ambiental estratègica, quan s'elabora el pla, i l'avaluació d'impacte ambiental, quan s'executa el projecte concret (STSJC de 8 de març de 2010, ja esmentada, en el cas d'ampliació de l'abocador).

F) La memòria social. L'efectivitat del dret a l'habitatge, reconegut per la Constitució espanyola i per l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 47 CE i 26 EAC), i la necessària cohesió social que imposa la legislació urbanística en el desenvolupament de la trama urbana es tradueixen operativament en la necessitat d'establir habitatges de protecció pública per a l'ús residencial de nova implantació. Per això, i com a regla, els POUM i les seves modificacions i revisions han de reservar per a la construcció

d'habitatges de protecció pública prou sol per als objectius que defineix la memòria social, i com a mínim, els que estableix el TRLUC.

El sistema públic d'habitatges també pot estar destinat a satisfer les necessitats temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificada en polítiques socials prèviament definides, recollides també en la memòria social.

Aquest document, la memòria social, és un instrument que justifica, raonadament, les decisions del planejament relatives a les necessitats socials d'accés a l'habitatge. D'existència obligatòria, és especialment important en els POUM i el seu contingut només es pot flexibilitzar si el municipi disposa d'un pla local d'habitatge o d'un programa d'actuació urbanística municipal amb un contingut equiparable, cas en el qual la memòria es pot remetre a aquests plans i programes, sempre que s'hi inclogui el contingut mínim que exigeix la memòria social mateixa. Així doncs, i respecte a aquest contingut mínim, la memòria social ha de referir-se als aspectes següents:

I) Necessitats quantitatives i de localització del sòl residencial i habitatge, i relació amb el medi ambient urbà en què s'insereixen.

II) Anàlisi de les possibles localitzacions alternatives de les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública, tenint en compte els objectius d'evitar la concentració excessiva d'habitatges d'aquest tipus i d'afavorir la cohesió social.

III) Quantificació de les reserves mínimes obligatòries.

IV) Mecanismes previstos per a l'obtenció de sòl per a la construcció d'habitatge protegit promogut per iniciativa pública.

V) Previsió de les necessitats d'habitatges dotacionals públics.

VI) Previsions temporals per a l'inici i l'acabament de la construcció dels habitatges protegits i dels sistemes urbanístics d'habitatge dotacional públic.

VII) Necessitats de reallotjament i mesures que cal adoptar per garantir aquest dret.

VIII) Anàlisi de les necessitats d'equipaments comunitaris d'acord amb les previsions de nous habitatges i de l'adequació de l'emplaçament i dels usos previstos per a aquests equipaments.

També ha de formar part de la memòria social una avaluació de l'impacte de l'ordenació urbanística proposada en funció del gènere, així com respecte als col·lectius socials que requereixen d'atenció específica, com ara els immigrants i la gent de la tercera edat, per tal que les decisions de planejament, a partir de la informació sobre la realitat social, contribuei-

xin al desenvolupament de la igualtat d'oportunitats entre dones i homes, i a favorir la resta de col·lectius mereixedors de protecció.

L'absència o la insuficiència d'aquest document essencial ha de donar lloc a la il·legalitat del pla aprovat, ja que no en va el dret a l'habitatge i la cohesió social són drets bàsics dels ciutadans i constitueixen els pilars de la legislació urbanística catalana. Una pla sense memòria social, que incompleixi els objectius atribuïts a aquest document o que simplement no respecti les directrius que estableix el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya es un pla nul de ple dret.

G) Altres documents essencials. Segons el tipus de pla, s'hi han d'incloure altres documents. En els POUM, cal incloure el catàleg de béns protegits. En funció del catàleg s'aconsegueix l'efectivitat de les mesures urbanístiques de protecció referides a béns immobles, singulars o en conjunt (monuments, edificis, jardins, paisatges, béns culturals) per raó dels seus valors arquitectònics, arqueològics o culturals. Els béns culturals protegits, d'acord amb la legislació específica (Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català), s'han d'incloure en el catàleg.

D'altra banda, cal incloure-hi també, en particular en els POUM, estudis de mobilitat adequada i sostenible en el municipi, en compliment de l'obligació de prestar el servei de transport col·lectiu urbà de viatgers. Aquest estudi es relaciona en la memòria del pla i es desenvolupa d'acord amb la Llei 9/2003, de 13 de juny, de mobilitat.

Finalment, l'Administració competent en matèria d'ordenació i execució urbanística ha d'eleva a l'òrgan de govern corresponent, amb la periodicitat mínima que exigeix la legislació en la matèria, un informe de seguiment de l'activitat d'execució urbanística de la seva competència, que ha de tenir en compte, almenys, la sostenibilitat ambiental i econòmica.

## **6.4. Modificació i revisió dels plans**

Els plans d'ordenació, com tota norma reglamentària, tenen una vigència indefinida. Aquesta característica és una expressió del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) pel qual el ciutadà ha de tenir la certesa que la situació que preveu l'ordenament no és flor d'un dia. Per tant, un cop publicat, el pla té una vocació de continuïtat. Ara bé, si l'execució del pla s'ha esgotat o per circumstàncies taxades degudament acreditades, cal alterar-lo, l'Administració té a les seves mans la possibilitat d'exercir la seva

potestat innovadora (*ius variandi*) mitjançant dues tècniques: la revisió del pla i la modificació.

Així, la revisió del pla es produeix amb l'adopció de nous criteris respecte a l'estructura general i orgànica o del model d'ordenació o de classificació del sòl preexistent. També quan hi hagi una modificació de la classificació del sòl no urbanitzable que comporti, per si mateixa o conjuntament amb les modificacions fetes durant els tres últims anys, un increment superior al 20% de la població o del total del sòl classificat com a urbà o urbanitzable. L'adaptació del planejament general a les determinacions dels plans urbanístics no requereix, en cap cas, la revisió del planejament general municipal. També es produeix la revisió amb el compliment del termini fixat pel pla o amb l'esgotament de la seva capacitat. Per contra, són modificacions puntuals la resta de circumstàncies que no tinguin aquestes conseqüències i comportin canvis aïllats.<sup>231</sup>

## 6.5. Conclusions

**Primera.** Els plans prefiguren i anticipen el que, al cap del temps, ha de ser la ciutat o l'espai territorial concret que hagin considerat; són a la base de la piràmide de l'ordenament jurídic urbanístic, i concreten el règim jurídic de cada porció del territori.

Són autèntiques normes jurídiques, amb un procediment d'elaboració i aprovació particular, entre les quals hi ha una ordenació jeràrquica; tenen una vigència indefinida, i això determina que només es puguin alterar a través de la modificació o la revisió; i, si escau, s'impugnen mitjançant un recurs directe, un recurs indirecte o una qüestió d'il·legalitat contra reglaments.

Pel que fa als instruments de planejament, ens trobem, en primer lloc, amb els plans territorials, categoria àmplia en la qual s'integren el Pla territorial general (a Catalunya aprovat per la Llei 1/1995, de 16 de març), els plans directors territorials, els plans territorials parcials i els plans parcials sectorials. D'altra banda, hi ha els plans urbanístics, alguns dels quals tenen la consideració de generals: plans directors urbanístics (PDU),

---

231. Donat l'abús que s'ha fet d'aquestes figures, cal extremar els controls i les cauteles de l'ordenament urbanístic. El legislador i la jurisprudència han reforçat les que justifiquen la posada en marxa dels dits mecanismes. Qualsevol altra cosa significaria deixar a disposició del governant de torn, al seu capritx, la regulació de cada extrem de la ciutat.

plans d'ordenació urbanística municipal (POUM), programes d'actuació urbanística municipal (PAUM) i normes de planejament urbanístic; mentre que n'hi ha d'altres que són derivats: plans parcials; plans parcials de delimitació; plans especials urbanístics de desenvolupament.

El procediment d'elaboració i aprovació és diferent per a cada instrument de planejament, però, prenent com a referència la tramitació del POUM, podem fer referència als tràmits següents: 1) formulació del pla; 2) avanç de planejament; 3) aprovació inicial; 4) aprovació definitiva; 5) publicació.

**Segona.** La regulació actual respecte a la planificació territorial i urbanística genera una sèrie de problemes que haurien de trobar solució en una futura legislació urbanística de Catalunya.

En particular, podem fer referència a les qüestions següents:

1) És necessari establir una figura de planejament que connecti les necessitats d'ordenació del territori amb el desenvolupament urbanístic de les ciutats, qüestió especialment rellevant en relació amb els municipis petits cadascun dels quals disposa d'un POUM, sense que hi hagi coordinació entre ells.

S'ha de potenciar, d'aquesta manera, una figura de planejament intermèdia entre els plans territorials i els plans urbanístics. Aquesta figura, que podríem anomenar *plans directors urbanístics*, hauria de dissenyar la implantació d'infraestructures relatives als sistemes urbanístics de comunicació i d'equipaments comunitaris; establir estratègies territorials entre diversos municipis d'una mateixa comarca o zona; i sobreposar-se als plans d'ordenació urbanística municipal i, per tant, ser vinculants per al planificador municipal; tot això sense entrar a fer ordenacions de detall. La seva aprovació hauria de correspondre a l'Administració superior, que és la Generalitat de Catalunya.

2) Hi ha una excessiva proliferació d'instruments normatius que genera confusió i inseguretats jurídiques, i això fa que sigui necessari limitar i reduir els tipus de plans existents, i establir criteris clars de relació jeràrquica i competencial entre els diferents instruments normatius.

3) En vista de les dificultats que tenen els municipis per aprovar la seva figura de planejament, s'haurien de simplificar els plans d'ordenació urbanística municipal des del punt de vista del contingut i ampliar-ne l'àmbit d'aplicació territorial; i la conselleria competent en matèria de territori hauria de facilitar els mitjans humans i materials per fer-ne possible l'aprovació.

4) Cal potenciar els tràmits de participació ciutadana en el procediment d'elaboració dels plans, millorar la informació d'aquesta tramitació i, en definitiva, fer realitat el principi de transparència en l'urbanisme. En aquest context, restant fora de dubte l'obligatorietat de l'avanç del planejament, confirmada per l'article 69 de la Llei catalana 19/2014, es fa avinent potenciar la participació i incorporar en aquest àmbit la utilització dels mitjans telemàtics.

5) Des de l'àmbit urbanístic s'ha de donar cobertura a la intervenció dels grups d'interès, en relació amb l'elaboració de plans. Aquest fenomen, regulat amb caràcter general pel títol IV de la Llei catalana 19/2014, requereix una regulació específica en l'àmbit urbanístic, ajustada a les característiques especials del procediment d'elaboració i aprovació de plans. Els objectius d'aquesta regulació es concretarien en la necessària transparència respecte a les actuacions desenvolupades pels grups d'interès; i en la previsió de mitjans de participació específics que evitin la "captura" o "segrest" de la voluntat de l'Administració.

6) La planificació territorial i urbanística s'ha de concebre en plena simbiosi amb la protecció ambiental.

És necessari que la legislació urbanística incorpori com a pròpies en la planificació territorial i urbanística les tècniques d'avaluació ambiental estratègica de plans i programes i els estudis d'impacte ambiental d'infraestructures; atès que només així serà possible posar fi a un urbanisme desafortat.

7) El contingut dels plans urbanístics ha de potenciar el seu vessant social, i aprofundir en un model de ciutat multifuncional i multicultural, que faciliti la integració social i que eviti la disgregació de la ciutat.

En síntesi, el planejament urbanístic ha d'aconseguir crear ciutats atractives per als seus habitants en les quals es combinin diferents usos enfront del monofuncionalisme urbanístic; establir grans directrius en matèria de cohesió social entre els plans supramunicipals i els plans municipals; i garantir un mínim d'habitatge de protecció oficial a cada barri de la ciutat.

Aquests mecanismes de potenciació del vessant social de l'urbanisme han de tenir l'ancoratge en la planificació i han d'estar recollits correctament en la memòria social. La Llei, per la seva part, ha d'establir uns estàndards urbanístics raonables que permetin certa flexibilitat segons el tipus de municipi que s'ha de planificar.

8) La planificació urbanística en el futur ha de posar l'accent en la regeneració urbana i la rehabilitació i, per tant, en la conservació de les ciutats, i no tant en el seu creixement. En conseqüència, apostem per una

doble classificació del territori en urbà i no urbanitzable, entenent que aquest últim tipus de sòl seria la globalitat del territori; i el sòl urbà el que expressament prevegin els plans territorials i urbanístics.

9) S'ha de garantir un control correcte de les diferents fases de l'ordenació territorial i urbanística. La nostre legislació ha de procurar que l'aplicador de la norma tingui els mecanismes necessaris perquè es respectin les diferents fases de la transformació urbanística, és a dir: l'elaboració i l'aprovació dels plans; la seva correcta gestió; i, finalment, la culminació del procés edificatori.

Adicionalment, per als supòsits en què, en un funcionament anormal de l'Administració, s'hagin provocat danys com a conseqüència de permetre l'edificació abans que la urbanització estigui acabada, la legislació urbanística hauria de preveure expressament la responsabilitat patrimonial de l'Administració.

**Tercera.** Els plans són normes reglamentàries específiques i han d'incorporar una documentació també pròpia, que s'ha d'implementar correctament, i que no pot quedar reduïda a un mer desideràtum sense valor jurídic. Adicionalment, s'ha de donar publicitat activa a aquesta documentació, d'acord amb el que preveu l'article 10.1.d) de la Llei catalana 19/2014.

En aquest àmbit, la legislació actual planteja uns problemes importants. I és que, més enllà de la sanció de nul·litat de ple dret d'un pla mal dissenyat, que no expliqui quin és el seu finançament, que no desenvolupi correctament les fases en les quals s'ha d'implementar o que sigui lesiu per al medi ambient i no estudiï les diferents alternatives que ofereix el territori, la regulació correcta de la documentació del pla s'erigeix com una qüestió cabdal de la nova regulació del planejament territorial i urbanístic.

Es fa necessari que hi hagi una regulació més unitària, sistemàtica i en la qual els diferents documents que acompanyen el pla tinguin un desenvolupament més ampli. En qualsevol cas, entre els documents que han d'acompanyar el pla, hi ha: la memòria del pla; els plànols d'informació i d'ordenació urbanística del territori; les normes urbanístiques; l'avaluació econòmica i financera de les actuacions que cal desenvolupar; l'agenda o pla d'etapes; la documentació ambiental; i la memòria social.

**Quarta.** El control administratiu i jurisdiccional del planejament territorial i urbanístic és una de les assignatures pendents que té l'ordenament jurídic català. Les sentències que anul·len plans difícilment poden complir-se, a causa dels llargs terminis que han de passar entre la impugnació del pla i la resolució definitiva dels tribunals de justícia.

La solució passa per establir uns mitjans alternatius de resolució de conflictes amb caràcter potestatiu i previ a les vies jurisdiccionals. L'aprovació definitiva dels plans urbanístics hauria de poder ser impugnada davant comissions independents formades per experts que dictessin una resolució o fessin un informe vinculant, i que el pogués portar a terme l'Administració pública mateixa. Aquest sistema, que s'està seguint en altres àmbits amb un èxit notable (contractació administrativa, tributs locals, expropiacions forçoses) s'hauria d'implementar amb les competències urbanístiques i territorials que tenim. Possiblement, la legislació del territori i de l'urbanisme podria preveure aquestes comissions independents i buscar els mecanismes perquè poguessin emetre un informe vinculant sobre la legalitat o la il·licitud dels instruments de planejament.



# Bibliografia

- Aagaard, T. "Environmental Law as a Legal Field: An Inquiry in Legal Taxonomy". *Cornell Law Review*, n. 95 (2010).
- Agence d'Urbanisme Catalane. *Recull d'actuacions urbanístiques interessants a l'Eurodistricte de l'Espai Catala Transfronterer = Recueil d'opérations d'aménagement intéressantes dans le territoire de l'Eurodistrict de l'Espace Catalan*. Girona: Aurca, 2010.
- Aguirre i Font, J. M. "El legislador autonómico ante la reforma de la Ley de Costas: la necesidad de articular un nuevo modelo de gestión integrada del litoral". A: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. *La nueva regulación de las costas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
- . "Catalunya davant la legislació estatal relativa a la gestió del litoral: una proposta de reinterpretació de competències". Seminari sobre la governança i la gestió integrada del litoral a Catalunya. Reptes tècnics i normatius. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible - Universitat Autònoma de Barcelona - Institut d'Estudis Catalans, 2016.
- . "L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials". *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 47 (2013).
- . *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y el Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*. Barcelona: Atelier, 2014.
- Alfama i Guillén, E. *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*. Barcelona: Icaria, 2007.
- Alli Turrillas, J., i B. Lozano Cutanda. *Administración y legislación ambiental*. 6a edició. Madrid: Dykinson, 2013.
- Alonso García, E. "La gestión del medio ambiente por las entidades locales". A: S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. 2a edició. Madrid: Thomson-Cívitas, 2003.
- . "La Ley de Responsabilidad Medioambiental a vista de pájaro desde el prisma de la comparación del sistema europeo con el norteamericano". A: B. Lozano Cutanda (ed.). *Comentarios a la Ley de Responsabilidad*

- Medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre)*. Pamplona: Thomson-Civitas, 2008.
- Antepara Aurrocochea, L. *Implicación de la Ley de Responsabilidad Ambiental en las empresas vascas*. Jornadas sobre la Ley de Responsabilidad Ambiental. Sant Sebastià, 2011.
- Araguàs Galcerà, I. *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Conocimiento, participación y rendición de cuentas en la elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*. Tesi doctoral no publicada. Dipòsit UB. <http://hdl.handle.net/2445/96724>.
- Arias Martínez, M. "La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: Objetividad y relación de causalidad en la jurisprudencia reciente". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 15 (1999).
- Auby, J.-B. *Droit de l'urbanisme et de la construction*. París: Montchrestien, cop., 2004.
- Ausseur-Dolléans, C. *Guide de la protection des espaces naturels et urbains*. París: La Documentation Française, 1991.
- Balcells Lladós, J. *La prevención y control integrados de la contaminación*. Madrid: Marcial Pons, 2004.
- Barragán Muñoz, J. M. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cadis: Universidad de Cádiz, 2005.
- Bassols i Coma, M. "Transparència i bon govern vers la regeneració democràtica". A: A. Cerrillo, i J. Ponce (coords.). *Transparència, accés a la informació públic i bon govern a Catalunya*. Barcelona: Ed. UOC, 2015.
- Bautista Romero, J. "El sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente". *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 18 (2009). [http://huespedes.cica.es/gimadus/18/04\\_el\\_sistema\\_de\\_responsabilidad.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/18/04_el_sistema_de_responsabilidad.html) [darrera consulta: 31 de juliol de 2016].
- Bécet, J.-M. *L'Aménagement du littoral*. París: Presses Universitaires de France, 1987.
- . "*Le Droit de l'urbanisme littoral*". Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- Beck, U. *La Sociedad Del Riesgo: Hacia Una Nueva Modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.
- Bedon, R. *Architecture et urbanisme en Gaule romaine*. París: Errance, 1988.
- Benavent, M. "Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión". A: *V Congreso internacional de ordenación del territorio. Agua Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. Málaga: Fundicot, 2007.

- . *La ordenación del territorio en España. La evolución del concepto y de su práctica en el siglo xx*. Sevilla: Junta de Andalucía - Universidad de Sevilla, 2006.
- Benedict, P. (ed.). *Cities and social change in early modern France*. Londres: Routledge, 1992.
- Berdoulay, V., i P. Claval. *Aux débuts de l'urbanisme français: regards croisés de scientifiques et de professionnels: fins xix<sup>e</sup>-début xx<sup>e</sup> siècle*. París: L'Harmattan, 2001.
- Bergkamp, L., i B. Goldsmith. *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*. Oxford University Press, 2013.
- Beringuier, C., et. al. *Urbanismo y práctica política*. Barcelona: Libros de la Frontera, 1974.
- Blanco, I., i R. Gomà (coord.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- Bodansky, D. "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?". *American Journal of International Law*, n. 93 (1999).
- Boetti, T., i A. Sau. "Regioni e politiche di governo del territorio". *Le Regioni*, n. 4 (2014).
- Bonastra, Q., i G. Jori (ed.) *Imaginar, organizar y controlar el territorio : una visión geográfica de la construcción del estado-nación : nuevas perspectivas surgidas del XII coloquio internacional de geocrítica*. Barcelona: Icaria, 2013.
- Boscolo, E. "La partecipazione nel procedimento di pianificazione". *Codice di edilizia e urbanistica*. Torí, 2013.
- Bru Bistuer, J. *Medi ambient i intervenció en el territori. Bases formatives i nous recursos per al treball interdisciplinari*. Monografies Universitàries, n. 4. Barcelona: Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, 2000.
- Burguburu, D., i Y. Jegouzo. "Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel". *Atualité Juridique. Edition Droit Administratif. Les évolutions récentes du droit du littoral*, n. 7 (2005).
- Burns, W, i D. Bollier. *Green Governance: Ecological Survival, Human Rights, and the Law of the Commons*. Cambridge University Press, 2013.
- Busquets, J., i A. Cortina. *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel, 2008.
- Busquets, J., et al. *Les formes urbanes del litoral català*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.

- Cabana, A., i D. Lanero. "Movilización social en la Galicia rural del tardo-franquismo (1960-1977)". *Historia Agraria*, n. 48 (2009).
- Cabañas, N., M. Jordi, i M. Mercadé. "Planejament territorial i debat social". A: M. Castañer (ed.). *El planejament territorial a Catalunya a l'inici del segle XXI: Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana de l'Ordenació del Territori, 2012.
- Cabanillas Sánchez, A. *La reparación de los daños al medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1996.
- Cabellos Espiérrez, M. A. "La competencia autonómica en materia procesal. Evolución y perspectivas tras las nuevas reformas estatutarias". A: M. A. Aparicio, i M. Barceló (coord.). *Garantías procesales de los derechos estatutarios*. Barcelona: Atelier, 2010.
- Calero Rodríguez, J. R. *Régimen Jurídico de las costas españolas*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 1995.
- Calvo Charro, M. *Sanciones medioambientales*. Marcial Pons, 1999.
- Carballo Piñeiro, L. "Acciones colectivas y su empleo para perseguir la responsabilidad medioambiental de las empresas". A: E. Pérez Carrillo (coord.). *Empresa responsable y crecimiento sostenible: aspectos conceptuales, societarios y financieros*. *Revista de Derecho de Sociedades*, 38. Navarra: Thompson Reuters Aranzadi, 2012.
- Carlón Ruiz, M. *La disciplina urbanística de las costas. Sus particularidades en la servidumbre de protección*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Civitas, 2013.
- Casado Casado, L. "Atribución de responsabilidades (arts. 9 a 16)". A: B. Lozano Cutanda (coord.) *Comentarios a la Ley de responsabilidad medioambiental*. 1a edició. Madrid: Thomson Civitas, 2008, 276 i s.
- Cassotta, S. *Environmental Damage Liability Problems in a Multilevel Context: The Case of the Environmental Liability Directive (Energy and Environmental Law & Policy Series: Supranational and Comparative Aspects)*. Kluwer Law International, 2012.
- Castañer Vivas, M. (dir.). *Deu anys d'anuari territorial de Catalunya (2003-2012), una dècada de transformacions, projectes i debats*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2014.
- (ed.). *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI. Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana de l'Ordenació del Territori, 2012.
- Castañer Vivas, M., i A. Colomer. *Jornades sobre sostenibilitat i territori: Els límits del creixement als Països Catalans*. Barcelona: Fundació Congrés de Cultura Catalana, 2009.

- Cerrillo i Martínez, A. “La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción una aproximación desde la legislación autonómica: una aproximación desde la legislación autonómica”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 52.
- Chatin, C. *9 villes nouvelles: une expérience française d'urbanisme*. París: Dunod, 1975.
- Choay, F. *Espacements: l'évolution de l'espace urbain en France*. Milà: Skira, cop., 2003.
- Comissió Europea, *Libros Verdes*, 2015. Disponible a: [http://ec.europa.eu/green-papers/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/green-papers/index_es.htm) [darrera consulta: 25 de juny de 2016].
- Cortina, A. *Nova cultura del territori i ètica del paisatge*. Documents de Recerca, n. 17. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2010.
- . “El compromiso ético de los urbanistas. Nuevos valores para la regeneración de la ciudad, el territorio y el paisaje”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 270 (2011).
- Corvaja, F. “La potestà concorrente tra conferme e novità”. *Le Regioni*, n. 2-3 (2011).
- Creapo Irigoyen, M. “Las obligaciones de los operadores (arts. 17, 19 y 20 LRM)”. *Noticias de la Unión Europea*, n. 305 (2010).
- Cullingworth, B., V. Nadin. *Town and country planning in the UK*. 4a edició. Londres: Routledge, 2006.
- Daumas, J.-C. (dir.). *La politique d'aménagement du territoire: racines, logiques et résultats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- De Pretis, D. “La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001”. *Le Regioni*, n. 5 (2005).
- De Sadeleer, N. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press, 2008.
- De Smedt, K. “Is Harmonisation always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive”. *European Energy and Environmental Law Review*, n. 18-1 (2009).
- Dégardin, F. *Valoriser les zones inondables dans l'aménagement urbain: repères pour une nouvelle démarche*. Lió: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 1999.
- Desdentado Daroca, E. “La reforma de la Ley de Costas por la Ley 2/2013: ¿Una solución adecuada al problema de los enclaves privados?”. *Revista de Administración Pública*, n. 193 (2014).
- Duby, G. (dir.). *Histoire de la France urbaine*. 5 vol. París: Seuil, 1985.

- Elinbaum, P. *El planeamiento supramunicipal en Cataluña. Un contexto instrumental relativo a los planes directores urbanísticos*, 2010. [http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/12715/Elinbaum\\_Pablo\\_planeamiento\\_supramunicipal.pdf?sequence=1](http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/12715/Elinbaum_Pablo_planeamiento_supramunicipal.pdf?sequence=1).
- Ernst, P. *Responsibilities to Future Generations*. Prometheus Books, 1980.
- Escartín Escudé, V. *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- Esteban, J. “El programa de planeament territorial: continguts i mètode”. *Espais*, monogràfic n. 52 (2006).
- Esteve Pardo, J. *Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- Fanlo Loras, A. “El contenido patrimonial de la servidumbre de acceso al mar (A propósito de la STC 149/91, de 4 de julio)”. *La Protección Jurídica del Ciudadano. Estudios en homenaje al Prof. González Pérez*. Madrid: Civitas, 1993.
- Ferita Toribio, J. M., M. Rubio, M. Tenor, i J. Santiago Ramos. “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. *Boletín de la AGE*, n. 39 (2005).
- Fernández, T.-R. “Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 29 (2013).
- . “La urbanización de las costas”. A: J. M. Boquera Oliver (dir.). *Derecho Urbanístico Local*. Madrid: Civitas, 1992.
- Ferrari, E., P. L. Portulari, i E. Sticchi Damiani (dir.). *Poteri regionali ed urbanistica comunali*. Milà: Giuffrè, 2005.
- Fiale, A. *Compendio di diritto urbanistico*: Nàpols: Ed. Giuridiche Simone, 2015.
- Font, A. “La experiència reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI”. *Urban*, n. 5 (2005).
- . *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Xarxa de municipis, Diputació de Barcelona, 2003.
- Font i Llovet, T. *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*. 1a edició. Madrid: Civitas, 1985.
- Frémont, A., i P. Deyon. *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*. LGDJ, 2000.
- Galiana Martín, L., i J. Vinuesa Angulo (coord.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis, 2010. García de Enterría Martínez-Carande, E., i R. Alonso García (coord.). *Adminis-*

- tración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Madrid: Civitas, 2012.
- García de Enterría, E. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1985.
- . *Democracia, jueces y control de la Administración*. 4a edición. Madrid: Civitas, 1994.
- García Pérez, M. “Reflexiones sobre la Ley de Costas”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad A Coruña* (2009).
- García Pérez, M. i F. J. Sanz Larruga. “Reflexiones en torno a la Ley 2/2012, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2014.
- Garofoli, R., i G. Ferrari. *Manuale di diritto amministrativo*. Neldiritto Editore, 2015.
- Geis i Carreras, G. “Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente. Especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. especial 99-100 (maig-desembre 2014).
- . *La ejecución de las sentencias urbanísticas*. 2a edición. Barcelona: Atelier, 2013.
- Giband, D., i G. Lacquement (dir.). *La Ville et ses marges scolaires: retour d'expériences sur l'éducation prioritaire et la rénovation urbaine en France et à l'étranger*. Perpinyà: Presses Universitaires de Perpignan, 2007.
- Gifreu i Font, J. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- Gilli, J.-P. *Les Grands arrêts du droit de l'urbanisme*. París: Dalloz, 1996.
- Gilmore, G. *Security Interests in personal property*. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2007.
- Giovagnoli, R., i S. Morelli. *Urbanistica e governo del territorio: normativa e giurisprudenza ragionata*. Milà: Giuffrè, 2014.
- Gómez Ligüere, C. “Pluralidad de responsables de un daño. El artículo 11 de la Ley de Responsabilidad medioambiental”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* (2011).
- González García, J. V. “Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la ley de costas”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 26 (2012): 53-75.

- Gozálvez Pérez, V., i J. A. Marco Molina. *Energía y territorio: dinámicas y procesos: comunicaciones*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, 2011.
- Green, N. *The Spectacle of nature: landscape and bourgeois culture in nineteenth-century France*. Manchester: Manchester University Press, 1990.
- Guerrero Zaplana, J. *La responsabilidad medioambiental en España*. Madrid: La Ley, 2010.
- Hamer, J. *Environmental liability in EU*. ERA Trier, 2002.
- Hebrero Álvarez, J. “Algunos comentarios a la Directiva 2004/35-CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales”. *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, n. 9 (2004).
- Hénard, E. *Estudios sobre la transformación de París: y otros escritos de urbanismo*. Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, 2012.
- Hildenbrand Scheid, A. “La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 230 (2006).
- Hilton, R. H. *Les ciutats medievals*. Barcelona: L’Avenç - Societat Catalana d’Estudis Històrics, 1989.
- Horgue Baena, C. “Costas”. A: L. Martín Rebollo, i R. Bustillo Bolado (dir.). *Fundamentos del Derecho Urbanístico*. Pamplona: Aranzadi, 2009.
- Huelin Martínez de Velasco, J. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1994.
- Instituto de Estudios de Administración Local. *El Análisis interdisciplinar del crecimiento urbano: coloquios nacionales del Centre National de la Recherche Scientifique*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1976.
- Jacquot, H., i F. Priet. *Droit de l’urbanisme*. 7a edició. Dalloz: Précis, 2015.
- Jans, J., L. Squintani, A. Aragao, et al. “‘Gold plating’ of European environmental measures?”. *Journal for European Environmental & Planning Law* 6, n. 4 (2009).
- Jiménez Dorantes, M. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- Jordano Fraga, J. “Riesgos del desarrollo como causa de exclusión en la Directiva del Parlamento y del consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales”. Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental, 2004.
- . “La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril,



- sobre responsabilidad medioambiental”. A: José Francisco Alenza García, J. Jordano Fraga, R. Márquez Molero, E. Orteu Berrocal, A. Ruiz de Apodaca Espinosa, i G. Valencia Martín. *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*. Pamplona: Aranzadi, 2005.
- . *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español. La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2005.
- . *Responsabilidad por daños al medio ambiente Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2006.
- Jurado Almonte, J. M. *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2011.
- Krämer, L. “Directive 2004/35/EC on Environmental Liability”. A: E. Brans. *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member States Law*, 2006.
- Lacour, C., A. Delamarre, i M. Thion. *40 ans d'aménagement du territoire*. París: La Documentation Française, 2006.
- Layard, A. “The Europeanisation of Contaminated Land”. A: E. Brans. *Environmental Liability in the EU: The 2004 directive compared with US and member states law*, 2006.
- Lévy, J. *Réinventer la France: trente cartes pour une nouvelle géographie*. París: Fayard, 2013
- . (dir.). *L'invention du monde: une géographie de la mondialisation*. París: Sciences Po, 2008.
- Llorens Ferrer, M. “El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 97 (2013).
- . “La consulta popular com a mecanisme per revitalitzar l'urbanisme democràtic”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 46 (2013).
- López Ramón, F. *Estudios jurídicos sobre ordenación del Territorio*. Pamplona: Aranzadi, 1995.
- Lorentz, P. *Atlas de Paris au Moyen Âge: espace urbain, habitat, société, religion, lieux de pouvoir*. París: Parigramme, 2006.
- Lozano Cutanda, B. “La responsabilidad medioambiental dos años después: ¿por qué se retrasa su aplicación? Problemas y dudas sin resolver”. *Diario La Ley*, n. 7270 (2009).
- . “La responsabilidad por daños ambientales: la situación actual y el nuevo sistema de ‘responsabilidad de Derecho público’ que introduce la

- Directiva 2004/35/CE". *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 26 (2005): 5-34. <http://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/RESPONSABILIDAD%20AMBIENTAL.htm> [darrera consulta: 31 de juliol de 2015].
- . “La responsabilidad medioambiental dos años después ¿por qué se retrasa su aplicación? problemas y dudas sin resolver”. *Diario La Ley*, n. 7270 (2009).
- . “El nuevo sistema de responsabilidad medioambiental para la reparación de los daños ecológicos puros”. A: E. Pérez Alonso (coord.). *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*. València: Tirant lo Blanc, 2012.
- . “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas claves de la ley de costas”. *Diario La Ley* (2013).
- Madiot, Y., i R. Le Mestre. *Aménagement du territoire*. París: Masson, 2001.
- Márquez, R. “Aproximación económica a la aplicación de la futura Ley de Responsabilidad Medioambiental”. *Ambienta*, n. 60 (2006). [http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_AM/AM\\_2006\\_60\\_22\\_28.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/AM_2006_60_22_28.pdf) [darrera consulta: 1 d'agost de 2015].
- Martí Martí, J. *Ley de responsabilidad medioambiental “quien contamina paga” pero “quien la sufre no cobra”*. *Diario La Ley*, n. 6830 (2007).
- Martín Diz, F. “Responsabilidad por daños medioambientales: novedades legales y cuestiones procesales”. *Práctica Derecho Daños. Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, n. 61 (2008).
- Martín Mateo, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I. *Recursos Naturales*. Madrid: Trivium, 1991.
- Martín Rebollo, L. “Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”. A: T. Cano Campos (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, 2009.
- Masbougni, A. (dir.). *Le Paysage en préalable: Michel Desvigne, Grand Prix de l'Urbanisme 2011: Joan Busquets, Prix spécial 2011*. Marsella: Parenthèses, 2011.
- Meilán Gil, J. “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 108 (maig-juny 1988).
- . “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”. A: E. Sánchez Goyanes. *El Derecho de Costas en España*. Madrid: La Ley, 2010.
- Melón Muñoz, A. “Algunas consideraciones sobre la distribución y el ejercicio de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio”. *Estudios Jurídicos*, n. 2008.

- Menéndez Rexach, Á. “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico”. *Documentación Administrativa*, n. 230-231 (abril-setembre 1992): 226-296.
- . “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional”. *Encuentros Multidisciplinares* 17, n. 50 (2015).
- . “La nueva regulación de costas: Un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *Actas del IX Congreso AEPADA*. Madrid: INAP, 2014.
- . “La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 76 (gener-febren 1982).
- Merlin, P. “*Le tourisme: enjeux et aménagement*”. París: Éditions Ellipses, 2006.
- . *L'Aménagement du territoire en France*. París: La Documentation française, 2007.
- Merlin, P., i F. Choay (dir.). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. París: Presses Universitaires de France, 2015.
- Mesnard, A.-H. *Droit de l'urbanisme communal: les outils d'une politique locale d'urbanisme*. París: Juris-Service, 1993.
- Miguel Perales, C. de. “Suelos contaminados: Régimen del Real Decreto 9/2005”. *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n. 67 (2006).
- . “La nueva Ley de Responsabilidad Medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver”. *Diario La Ley*, n. 6848 (2007).
- Molina Gimeno, F. “Repercusiones de la transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre la atenuante de reparación del daño ambiental”. *Revista de Derecho y Proceso Penal*, n. 21 (2009).
- Monod, J., i P. Castelbajac. *L'aménagement du territoire. Collecció Que sais-je?* París: Presses Universitaires de France, 2006.
- Montoro Chiner, M. J. “Objetivos, naturaleza y límites de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras públicas”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 110 (2001).
- . “La Ley de Costas ¿un proyecto viable?”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 58 (1998): 181-214.
- Morand-Deviller, J. “Actualidad del derecho urbanístico en Francia: las finalidades medioambientales y sociales”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 38 (2009).

- Moreno Molina, A. M. “Algunos aspectos de la sentencia constitucional relativa a la reforma de la Ley de Costas (nueva regulación de la servidumbre de protección)”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 140 (2016).
- . “Otras servidumbres y limitaciones de propiedad”. A: Pérez Gálvez (dir.). *El nuevo derecho de costas*. Barcelona: La Ley - Bosch, 2015.
- Munar Fullana, J. “El régimen de actuaciones admisibles en las construcciones e instalaciones preexistentes a la vigencia de la Ley de Costas”. *Práctica Urbanística*, n. 125 (2013).
- Musso, P., i C. Alvergne. *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. París: La Documentation Française, 2003.
- Navarro Ortega, A. “La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español”. *Revista de Administración Pública*, n. 185 (2011).
- Nello i Colom, O. *Ordenar el territorio: la experiencia de Barcelona y Cataluña*. València: Tirant Humanidades, 2012.
- . “El planeamiento territorial en Cataluña”. *Cuadernos Geográficos* 47, n. 2 (2010): 131-167.
- . *La política de paisatge a Catalunya*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2010.
- . “La política territorial a Catalunya: reptes, principis i instruments”. A: M. Castañer (ed.). *El planejament territorial a Catalunya a l'inici del segle XXI: Una nova interpretació i projecció del país*. Barcelona: Societat Catalana de l'Ordenació del Territori, 2012.
- Nogué, J. *Paisatge, territori i societat civil*. València: Tres i Quatre, 2010.
- Noguera de la Muela, B. “Urbanismo y ordenación del litoral”. A: J. M. Trayter Jiménez (dir.). *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*. 3a edició. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008.
- . *La conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1993.
- . *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*. Barcelona: Marcial Pons, 1995.
- . “Urbanismo y costas”. A: J. M. Trayter (dir.). *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008.
- . “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 30 (1991).
- Noguera de la Muela, B. i J. M. Aguirre Font. “Costas y urbanismo: de la Ley de Costas al Proyecto de Ley de Protección y uso sostenible del

- litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. A: F. López Ramón, i V. Escartín Escudé (coord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Barcelona: Marcial Pons, 2013.
- Núñez Lozano, C. *La reforma de la Ley de Costas*. València: Tirant lo Blanch, 2013.
- Núñez Valls, J., i J. Ramírez Sierra. “La responsabilidad en la contaminación de suelos El sistema norteamericano creado”. *CERCLA. Revista de Derecho Ambiental*, n. 24 (2000).
- Oliva, F. “L’urbanística italiana tra riforma e contrariforma”. *Ciudades*, n. 18 (2015).
- Oliver-Frauca, L. “La mobilitat i el transport”. *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, n. 51 (2010).
- Olmo Alonso, J. del. “Incidencia medioambiental sobre las competencias urbanísticas, en especial, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 22 (2010).
- Pareja Eastaway, M., J. Ponce Solé, i L. García Ferrando. *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible. La necessitat d’anàlisi i actuacions integrades*. Col·lecció Estudis, n. 11. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, 2004.
- Parejo Alfonso, L. (coord.). *El urbanismo, hoy: reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal*. Madrid: Instituto Pascual Madoz, 1997.
- Pedraza Laynez, J. “El carácter de la responsabilidad medioambiental en la Ley 26/2007, de 23 de octubre”. *Derecho de los Negocios*, n. 263 (2012).
- Peñalver Cabré, A. “Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos”. *Revista de Administración Pública*, n. 190 (2013).
- Pérez Andrés, A. A. “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”. *Revista de Administración Pública*, n. 147 (1998).
- Pérez Conejo, L. *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Editorial Comares, 1999.
- Pérez Moreno, A. “Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral”. *Derecho urbanístico de Andalucía*. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- Pié, R. *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l’ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori, 2007.

- Pignatelli, N. *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*. Torí: Giappichelli, 2012.
- Piqueras Haba, J. *Geografía del territorio valenciano: naturaleza, economía y paisaje*. València: Centro de Estudios Requenenses - Vicerectorat de Participació i Projecció Territorial, 2012.
- Pons Cánovas, F. *El nuevo régimen jurídico de las costas*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2015.
- . *El nuevo régimen jurídico de las costas*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2015.
- Posner, E., i R. Cass. "Sunstein, Dollars and Death". *University of Chicago Law Review* 72, n. 537 (2005).
- Pou Viver, T. "Ordenación del litoral". A: *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*. Vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990.
- R. Grossman, M. "Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction". *Oklahoma Law Review*, n. 59 (2006).
- Rehabimed Consortium. *Réhabilitar l'architecture traditionnelle méditerranéenne = Rehabilitating traditional mediterranean architecture. Symposium régional*. Marsella - Barcelona: Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Barcelona - RehabiMed, 2005.
- Reques Velasco, P. *Un Mundo asimétrico : cambio demográfico, globalización y territorio : (microensayos)*. Santander: PUBliCan - Ediciones de la Universidad de Cantabria, 2012.
- Ridao, J. *Curs de dret públic de Catalunya*. Barcelona: Columna - Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012.
- Rocasalva, C. G. *El desenvolupament de la Directiva marc de responsabilitat mediambiental a Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord: experiències traslladables a Catalunya?* Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2015.
- Rodríguez González, M. "Una primera aproximación a la nueva Ley 2/2013, de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de costas". A: R. O. Bustillo, i M. F. Gómez (dir.). *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*. Cizur Menor: Thomson Reuters - Aranzadi, 2014.
- Romero González, J., i J. Farinos Dasí (ed.). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón: Ediciones Trea, 2004.
- Ruda González, A. "Las relaciones entre la responsabilidad ambiental conforme a la Directiva 2004/35/CE y la responsabilidad civil". A: A.

- Pigrau Solé (coord.). *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006.
- . *El daño ecológico puro. La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008.
- Rueda, S. “Els costos ambientals dels models urbans dispersos”. *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona*, n. 36 (2002): 73-104.
- Sabaté, J. “Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal”. A: A. Font. *Planteamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Direcció d’Estudis i Prospectiva, Diputació de Barcelona, 2003.
- Sánchez Lamelas, A. “Incidència de la STC 233/2015, de 5 de novembre, en la Comunidad Autónoma de Cantabria: a vueltas con la depuradora Vuelta Ostrera”. *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, n. 140 (2016).
- Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. 3a edició. Cambridge University Press, 2012.
- Santamaría Arinas, R. “Las claves jurídicas del debate sobre el fracking”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 1 (2014). <http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/viewFile/480/2380>.
- Santolaya Machetti, P. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda”. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 31 (2007).
- Sanz Larruga, F. J. “España y la gestión integrada de las costas en el marco de ordenación internacional sobre protección del Mar Mediterráneo y de la política ambiental de la Unión Europea”. *El Derecho de Costas en España*. Madrid: La Ley, 2010.
- . “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 11 (2007).
- . “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada del litoral”. A: J. Sanz Larruga (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. La Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009.
- . *Derecho Ambiental de Galicia*. La Coruña: Fundación Caixa Galicia, 1997.

- . *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. La Corunya: Xunta de Galicia, 2003.
- Savitch, H. V. *Post-industrial cities: politics and planning in New York, Paris and London*. Princeton: Princeton University, 1988.
- Saz Cordero, S. del. “¿Debemos repensar los poderes del juez ante la constatación de la ilegalidad de una disposición general o un acto administrativo?: la anulación parcial del Plan General de Madrid de 1997: un inmejorable ejemplo”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100 (2014).
- Secchi, B. *La Ville poreuse: un projet pour le grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*. Ginebra: Métispresses, 2011.
- Serra, A., i F. Miralles, *L'ordenació territorial i urbanística*. [http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01\\_departament/atencio\\_a\\_la\\_ciutadania/processos/Llei\\_territori/docs/ARTICLE-CIUTAT.pdf](http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/atencio_a_la_ciutadania/processos/Llei_territori/docs/ARTICLE-CIUTAT.pdf) [darrera consulta: 20 d'agost de 2016].
- Soler Insa, J., i D. Moragues Cortada. *La gestió del turisme als espais naturals. Tourism management in the natural areas*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015.
- Steinitz, C. *Geodiseño, métodos de planificación integral del territorio*. California: Esri Press, 2012.
- Subra, P. *Le Grand Paris: géopolitique d'une ville mondiale*. París: Armand Colin, cop., 2012.
- Táboas Bentanachs, M. “La imposibilidad de ejecución material y jurídica de las sentencias firmes contencioso-administrativas en materia de urbanismo. Una visión desde la conflictividad contencioso-administrativa en Cataluña”. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 35 (juny 2014).
- Tarroja, À., i R. Camagni (coord.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: UIMP - Diputació de Barcelona, 2006.
- Thornton, J., i S. Beckwith. *Environmental Law*. 2a edició. Londres: Sweet & Maxwell, 2004.
- Tornos Mas, J. “L'Estatut com a norma jurídica”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2010).
- . “Tipologia de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2010).
- Tort i Donada, J., i R. Català Marticella. *Pensar el territori. Converses amb Albert Serratos*. Barcelona: Dèria Editors, 2011.



- Tous, C., A. J. Trujillo, i F. Breton. "Percepció del litoral i adaptació al canvi climàtic a Catalunya". A: J. D. Tàbara (coord.). *Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2008.
- Trayter i Jiménez, J. M. *"El control del planeamiento urbanístico"*. Madrid: Civitas, 1996.
- . "La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la aplicabilidad directa de las Directivas". *Noticias de la Unión Europea*, n. 150 (1997): 113-118.
- . *Derecho Urbanístico de Cataluña*. 6a edició. Barcelona: Atelier, 2016.
- Trejo Poison, M. *El contrato de seguro medioambiental*. Madrid: Thomson Civitas, 2015.
- Valencia Martín, G. "El impacto (favorable) de la Directiva 2004/35/CE en el 'sistema' español actual de responsabilidad por daños ambientales". A: J. Jordano Fraga (coord.). *Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE, de Responsabilidad por daños ambientales y su incidencia en el ordenamiento español*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2005.
- . "La responsabilidad medioambiental". *Revista General de Derecho Administrativo* (2010).
- Van Calster, G. "European Union. Public international law in the European Union and the United States". *Comparative Environmental Law and Policy series*, n. 5 (2002).
- Vergés i Fernández, R. *Infraestructures de transport i territori*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002.
- Viganó, P. *Les territoires de l'urbanisme: le projet comme producteur de connaissance*. Ginebra: Métispresses, 2014.
- Villoria Mendiaeta, M. *La publicitat activa en la Llei de transparència: accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió, 2014.
- Viver Pi-Sunyer, C. "Els efectes vinculants de les sentències del Tribunal Constitucional sobre els legisladors: poden reiterar preceptes legals prèviament declarats inconstitucionals?". A: *Com vinculen les sentències constitucionals el legislador?* Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2012.
- Vlès, V. *Politiques publiques d'aménagement touristique: objectifs, méthodes, effets*. Bordeus: Presses Universitaires de Bordeaux, 2006.
- Weiss, B. *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*. *American University International Law Review* 8, n. 1 (1992).

Xiol Ríos, C. “La legislación autonómica no puede introducir causas de suspensión de la ejecución de las sentencias”. *La Administración Práctica*, n. 7 (2013).

Yanguas Montero, G. “Luces y sombras de la directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental”. *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n. 67 (2006).

Zamorano Wisnes, J. *La ordenación litoral: una propuesta de gestión integrada*. Las Rozas: La Ley, 2013.

# Jurisprudència

## Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 92/2013, de 22 de abril de 2013. Sala Segunda. Ponente: Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 82/2014, de 28 de mayo de 2014. Sala Segunda. Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 50/2015, de 5 de marzo de 2015, Pleno. Ponente: Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233, de 5 de noviembre de 2015. Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 254/2015, de 30 de noviembre de 2015. Sala Primera. Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 269/2015, de 17 de diciembre de 2015. Pleno. Ponente: Santiago Martínez-Vares García.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 6/2016, de 21 de enero de 2016. Ponente: Andrés Ollero Tassara.

Auto del Tribunal Constitucional núm. 145/2012, de 16 de julio de 2012. Pleno. RTC\2012\145.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 106/2014, de 24 de junio de 2014. Pleno. RTC 2014\106.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 208/2014, de 15 diciembre de 2014. Sala Segunda. RTC 2014\208.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 134/2014, de 22 de julio de 2014. Sala Segunda. RTC 2014\134.

Auto del Tribunal Constitucional núm. 63/2015, de 17 de marzo de 2015. Pleno. RTC 2015\63.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 7/2012, de 18 de enero de 2012. Pleno. RTC\2012\7.

Sentencia 5/2015, de 22 de enero de 2015 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015). Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, costas y medio ambiente: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y regulan su deslinde; in-

- interpretación conforme del precepto que crea un censo de edificaciones singulares ubicadas en el demanio marítimo-terrestre (STC 87/2012).
- Sentencia 34/2014, de 27 de febrero de 2014 (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014). Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil, medio ambiente y puertos: nulidad de los preceptos legales que facultan al Gobierno autonómico para autorizar usos hoteleros en el dominio público portuario; interpretación conforme de aquellos otros relativos a los usos del dominio público compatibles con los portuarios. Voto particular.
- Sentencia 162/2012, de 20 de septiembre de 2012 (BOE núm. 250, de 17 de octubre de 2012). Competencias sobre Administración de Justicia, costas, juego y Seguridad Social: constitucionalidad de los preceptos legales que regulan el hecho imponible de las tasas sobre el juego (STC 35/2012), crean la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y definen los importes mínimos de financiación autonómica de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; nulidad del precepto que incorpora una interpretación abstracta del sistema de competencias sobre el dominio público marítimo terrestre (STC 149/1991).
- Sentencia 137/2012, de 19 de junio de 2012 (BOE núm. 163, de 9 de julio de 2012). Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil, medio ambiente y ordenación del territorio: nulidad del precepto legal autonómico que determina limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (STC 87/2012).
- Sentencia 87/2012, de 18 de abril de 2012 (BOE núm. 117, de 16 de mayo de 2012). Competencias sobre igualdad básica, medio ambiente y ordenación del territorio: nulidad del precepto legal autonómico que determina limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.
- Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010). Función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía: Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes; bloque de constitucionalidad, valor interpretativo del Estatuto de Autonomía; fundamento de la autonomía; derechos fundamentales y derechos estatutarios; sistema institucional autonómico, organización territorial y gobierno local; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea; acción exterior; financiación autonómica y local;

- reforma del Estatuto de Autonomía. Eficacia jurídica del preámbulo; nulidad parcial e interpretación de preceptos leg.
- Sentencia 46/2007, de 1 de marzo de 2007 (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2007). Competencias sobre aeropuertos, ordenación del territorio y dominio público marítimo-terrestre: prohibición legal de nuevas infraestructuras aeronáuticas; informe vinculante a planes estatales con incidencia territorial; determinación de la ribera del mar. Nulidad de preceptos autonómicos.
- Sentencia 101/2006, de 30 de marzo de 2006 (BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2006). Competencias en materia de medio ambiente: evaluación de impacto ambiental de obras y actividades competencia del Estado (STC 13/1998). Inconstitucionalidad de preceptos autonómicos.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 2015. Ponente: Ricardo Enríquez Sancho. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 5 de marzo de 2015. Ponente: Luis Ignacio Ortega Álvarez. BOE núm. 85, de 9 de abril de 2015.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2015. Ponente: Ricardo Enríquez Sancho. BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 7 de octubre de 2014. Ponente: Andrés Ollero Tassara.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2014. Ponente: Antonio Narváez Rodríguez. Castilla y León. Proyecto Regional; Cambio de uso forestal; Terrenos incendiados.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 25 de septiembre de 2014. Ponente: Encarnación Roca Trías.
- Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 2014. Ponente: Pedro José González Trevijano Sánchez. BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014.

## **Tribunal Suprem**

- Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2014. Ponente: Eduardo Calvo Rojo. ROJ 424/2014.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2011. Ponente: María del Pilar Teso Gamella. ROJ 764/2011.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2011. Ponente: Pilar Teso Gamella. RJ 2012\2286.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) de 27 octubre 1990. RJ 1990\8053.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 122/2002, de 11 de febrero de 2002. RJ 2002\3106.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 281/1997, de 7 de abril de 1997. RJ 1997\2743.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 656/1998, de 4 de julio de 1998. RJ 1998\5414.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 1073/2004, de 15 de noviembre de 2004. RJ 2004\7232.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 196/2005, de 14 de marzo de 2005. RJ 2005\2236.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 1135/2008, de 22 de diciembre de 2009. RJ 2009\162.
- Sentencia Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 199/1996, de 3 diciembre de 1996.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) núm. 442/2000, de 13 de marzo de 2000. RJ 2000\3315.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) núm. 81/2008, de 13 de febrero de 2008. RJ 2008\2973.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de julio 1997. RJ 1997\6891.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 28 de marzo de 2000. RJ 2000\4051.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 23 de julio de 2002. RJ 2002\7682.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de noviembre de 1983. RJ 1983\5404.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 5ª) de 22 de noviembre de 2004. Ar. 2005\20.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 22 de noviembre de 2004. RJ 2005\20.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 4 de noviembre de 2011. RJ 2012\1859.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 30 de octubre de 2003. RJ 2003\7973.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4<sup>a</sup>).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 17 de noviembre de 2010. RJ 2010\8529.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 29 de junio de 2010. RJ 2010\5952.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 18 de mayo de 2010. RJ 2010\5086.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 19 de febrero de 2008. RJ 2008\1738.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5<sup>a</sup>) de 9 de octubre de 2014. RJ 2014\5145.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 25 de enero de 2003. RJ 2003\941.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>), de 22 de diciembre de 2001. RJ 2002\1818.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 30 de octubre de 1999. RJ 1999\9567.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 10 de octubre de 2003. RJ 2004\263.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 17 de abril de 2001. RJ 2001\9164.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 5 de mayo de 2004. RJ 2004\5588.

## **Jurisprudència supraestatal**

- Sentencias de 9 de marzo de 2010 en el dictamen preliminar del caso Rada di Augusta, C-378/08 y sus casos combinados C-379/08 y C-380/08.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de marzo de 2010, caso Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA y otros contra Ministero dello Sviluppo Economico y otros (asunto C-378/08).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de marzo de 2010, caso Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA y otros contra Ministero dello Sviluppo economico y otros (asuntos acumulados C-379/08 y C-380/08).
- Sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros, C-254/08, Rec. p. I-0000, apartados 48, 52 y 55.

- Sentencias de 13 de diciembre de 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727; de 11 de julio de 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237; de 29 de abril de 1999, Standley y otros, C-293/97, Rec. p. I-2603; y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation / Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351.
- Sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607; y de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777.
- Sentencia de 29 de octubre de 1980, RoquetteFrères / Consejo, 138/79, Rec. p. 3333.
- C-120/97, Rec. p. I-223, apartado 34, y de 15 de octubre de 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Rec. p. I-0000, apartado 62.
- Sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, y de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos / Comisión, C-405/07 P, Rec. p. I-8301.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de octubre de 2002, asunto C-167/00, Verein für Konsumenteninformation y Karl Heinz Henkel.
- Sentencias de 5 de junio de 2008, Industria Lavorazione Carni Ovine, C-534/06, Rec. p. I-4129; y de 11 de junio de 2009, Nijemeisland, C-170/08, Rec. p. I-0000.
- Sentencia C-43/10, de 4 de marzo de 2011, o la sentencia C-380/08, de 9 de marzo de 2010.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de julio de 2007, asunto C-364/03.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 18 de julio de 2013, asunto C-99/12 (caso Eurofit).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 1 de julio de 2015, asunto C-461/13, por la que se resuelve la cuestión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 16 de abril de 2015, asunto C-570/13, Karoline Gruber.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de marzo de 2015, asunto C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.



- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 11 de febrero de 2015, por la que se resuelve una petición de decisión prejudicial en relación con la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, asunto C—531/13.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 5 de febrero de 2015, asunto C-498/13, Agrooikosystemata EPE.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 6 de noviembre de 2014, asunto C-395/13, por la que se condena al Reino de Bélgica por incumplimiento de la Directiva 91/271/CE, de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 22 de octubre de 2014, asunto C-429/13, por la que se resuelve el recurso de casación interpuesto por el Reino de España y se anula la sentencia del Tribunal General y la Decisión de la Comisión Europea por la que se redujeron las ayudas del Fondo de Cohesión concedidas a tres proyectos medioambientales españoles por supuestas irregularidades en la contratación pública.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 9 de octubre de 2014, asunto C-641/13P, por la que se resuelve el recurso de casación interpuesto por el Reino de España contra la sentencia del Tribunal General que confirmó la reducción de las ayudas del Fondo de cohesión destinadas a la financiación del saneamiento y la depuración en la cuenca del Júcar.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 11 de septiembre de 2014, asunto C-525/12, por la que se desestima el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra Alemania relativo a la Directiva “marco” de aguas y la recuperación de costes por servicios relacionados con el agua.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 15 de mayo de 2014, asunto C-521/12, por la que se resuelve cuestión prejudicial relacionada con la aplicación de la Directiva 92/43/CE, de hàbitats.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 9 de abril de 2014, asunto C-225/13, por la que se resuelve cuestión prejudicial relacionada con la interpretación de la Directiva de residuos y el ámbito temporal de aplicación de la evaluación ambiental estratégica

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 3 de abril de 2014, asunto C301/12, Cascina Tre Pini Ss.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 9 de abril de 2014, asunto C225/13, Ville d'Ottignies - Louvain-la-Neuve

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 27 de marzo de 2014, asunto C-300/13, Ayuntamiento de Benferri / Consejería de Infraestructuras y Transporte, Iberdrola Distribución Eléctrica SAU.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 16 de enero de 2014, asunto C67/12, Comisión Europea / Reino de España.

United States v. Mirabile, 15 ENVTL. L. REP. 20992 (E.D. Pa. 1985).

United States v. Maryland Bank & Trust Co., 632 F. Supp. 573 (D. Md. 1986).

United States v. Fleet Factors Corp., 901 F.2d 1550 (11th Cir. 1990).

U.S. v. FLEET FACTORS CORP., 819 F.Supp. 1079 (S.D. Georgia 1993).

United States v. Fleet Factors Corp., 724 F.Supp. 955, 19 ENVTL. L. REP. 20529, (S.D.Ga.1988).

Kelley v. EPA, 15 F.3d 1100 (D.C. Cir. 1994).

New York v. HSBC USA, N.A., No. 07-3160 (S.D.N.Y. May 30, 2007).

En els darrers anys, Catalunya ha encarat diverses problemàtiques territorials d'alta transcendència pública, tals com els desajustos en l'habitatge, el canvi del model en l'ús del sòl o la immigració. L'urbanisme ha marcat una tendència a integrar, dins la seva funció pública desenvolupada tradicionalment, un destacat component social, el qual constitueix un repte en l'evolució de l'Estat autonòmic.

L'objectiu d'aquesta obra és, doncs, l'estudi, l'ordenació i la clarificació de les potencialitats i els límits del desenvolupament de les competències de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en matèria d'urbanisme, territori i medi ambient, a efectes de presentar instruments jurídics que poden ser emprats de base per adoptar directrius polítiques i normes jurídiques d'ordenació i de gestió del territori i el medi ambient. Al seu torn, aquestes eines donaran com a fruit mesures específiques i concretes per a la promoció de l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental. I no tan sols es plantegen reptes en aquest sentit per a l'urbanisme català, ja que algunes de les qüestions principals sobre les quals ha de fer front, i que cada cop tenen més transcendència en els nostres dies, són les relatives als assumptes ambientals, entre els que destaca la concepció de la responsabilitat mediambiental plantejada per la Directiva 2004/35/CEE, sobre responsabilitat mediambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys mediambientals.

Així doncs, en aquesta obra el lector podrà trobar resposta: (1) als límits del desenvolupament competencial de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme; (2) a la definició de solucions jurídiques per tal de minimitzar els riscos per al medi ambient en les zones més sensibles del territori, com és el litoral; (3) a la delimitació de les competències en matèria de responsabilitat mediambiental, i (4) a la definició dels mecanismes de control judicial i social del dret urbanístic i mediambiental, garantint l'articulació dels instruments que permetin l'execució de les sentències urbanístiques fermes en el marc de les competències de la Generalitat de Catalunya.

ISBN 978-84-393-9560-7



9 788439 395607