

1. SISTEMA D'ORDENACIÓ TERRITORIAL I URBANÍSTIC

1.1 MARC NORMATIU. PRINCIPIS RECTORS I COMPETÈNCIES URBANÍSTIQUES

1.1.1 Tipologia normativa i vigència del nou ordenament urbanístic

La Llei general d'ordenació territori i l'urbanisme (LGOTU) popularment coneguda com a "Llei del Sòl" es constitueix en l'eix vertebrador de l'urbanisme i la construcció, com a norma de rang superior informadora de tota l'activitat pública i privada en aquesta matèria.

En un segon nivell la LGOTU distingeix dos àmbits normatius, d'acord amb la institució que en faculta la seva redacció i aprovació: el Govern i els Comuns; que conjuntament amb al llei conformen el que podem anomenar ordenament urbanístic (objecte de la present compilació), com a autèntic corpus normatiu de l'urbanisme, en la seva accepció més àmplia, conformant per a l'execució urbanística les figures de planejament adients, que vinculen tant a l'Administració com als administrats.

El Govern és competent per a l'aprovació, segons veurem posteriorment amb major detall, de: directrius d'ordenació, projectes d'interès nacional, plans sectorials amb incidència supracomunal i els reglaments d'urbanització, urbanisme i construcció. Reglamentàriament s'atribueix al Govern la facultat d'aprovar i actualitzar el catàleg de patrimoni nacional i establir les zones exposades a riscos naturals i els treballs de protecció a realitzar per desenvolupar-hi actuacions.

Els Comuns són competents per a l'aprovació, segons veurem igualment posteriorment amb més detall, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial, els plans parcials i espacials, i les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària.

El desplegament progressiu en el temps per al complet desplegament dels diferents instruments d'ordenació, i del seu ampli retard respecte la previsió de la LGOTU (dos anys per a l'aprovació dels POUP que s'ha fet en més de sis), fa especialment important la regulació del dret transitori que s'inclou en el present epígraf, si atenuada pel efectes de la Llei puntual i urgent de la modificació de la LGOTU de data de 23/5/03 que establia una moratòria general fins a l'aprovació dels POUP.

LGOTU: Article 53 Enumeració dels instruments d'ordenació del Govern.
Són instruments d'ordenació del Govern:

- a) Les directrius d'ordenació.
- b) Els projectes d'interès nacional i els plans sectorials amb incidència supracomunal.
- c) El Reglament urbanístic, el Reglament d'urbanització i el Reglament de construcció i normes tecnològiques.

RU: Article 34 Instruments d'ordenació del Govern

1. El Govern intervé en l'ordenació del territori mitjançant l'aprovació i execució dels instruments següents:

- a) Les Directrius d'ordenació.
- b) Els Projectes d'interès nacional.
- c) Els Plans sectorials amb incidència supracomunal.

2. A més d'aquests instruments d'ordenació específics, correspon al Govern:

- a) Aprovar i actualitzar el Catàleg del patrimoni nacional, destinat a la protecció de les edificacions de caràcter històric, artístic i cultural.
- b) Establir la relació de les zones exposades a riscos naturals i els treballs de protecció que s'hi permeten realitzar per autoritzar actuacions d'excepció en sòl no urbanitzable, en els termes previstos en els articles 38.3¹, 49², 51³ i 139⁴ de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

¹ MLGOTU: Article 38 Sòl no urbanitzable

3. El Govern estableix reglamentàriament, sempre que el nivell de risc ho permeti, els treballs de protecció que s'han de dur a terme necessàriament per tal de fer compatible l'edificabilitat en un terreny afectat amb determinades edificacions protegides destinades a usos específics, així com les condicions i característiques constructives d'aquestes edificacions. Aquestes actuacions sempre queden subjectes a un informe favorable previ del Govern.

² MLGOTU: Article 49 Zones exposades a riscos naturals 1. Són zones exposades a riscos naturals totes les qualificades així pels estudis geològics i geotècnics i per la cartografia d'allaus, de despreniments i d'altres riscos naturals de què disposi el Govern, els quals podran diferenciar nivells de perillositat del risc.

2. Constitueixen sòl no urbanitzable els terrenys situats en zones afectades per riscos naturals de perillositat alta que el Govern ha de qualificar mitjançant els instruments tècnics escaients. Els restants terrenys constitueixen sòl urbanitzable segons el nivell de perillositat establert pel Govern i les proteccions que, en el seu cas, siguin necessàries.

³ LGOTU: Article 51 Actuacions excepcionals en sòl no urbanitzable.

1. Constitueixen excepcions a les prohibicions de caràcter general establertes en el règim del sòl no urbanitzable, previst a l'article 39, l'execució de projectes d'interès nacional definits a l'article 61, i els treballs necessaris per dotar d'accés i serveis al sòl que la planificació hagi qualificat d'urbanitzable.

⁴ LGOTU: Article 139 Procediment d'autorització per a actuacions en sòl no urbanitzable.

El procediment d'autorització per a les actuacions i usos d'excepció en sòl no urbanitzable previstos a l'article 51, s'ha d'ajustar als tràmits següents:

1. La persona interessada presenta al comú del terme parroquial on pretén l'actuació una sol·licitud amb exposició de les característiques del projecte, activitat i usos, límits i accessos del terreny afectat, acompanyada dels plànols i documents acreditatius, de l'estudi d'impacte mediambiental, si és el cas, i dels mitjans de protecció de l'entorn, i amb el termini màxim d'execució previst.

2. El comú verifica la conformitat de la sol·licitud i del projecte amb les previsions específiques per a la zona regulada en el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial. Si no és conforme, el comú resol per denegació motivada. Si és conforme a les previsions de la planificació, el comú incorpora a l'expedient un informe favorable en aquest sentit i seguidament el remet al ministeri corresponent.

3. El ministeri corresponent informa motivadament i amb caràcter vinculant respecte a la procedència o no d'atorgar l'autorització; imposa, si és el cas, determinades condicions o mesures correctores, i retorna l'expedient al comú per a la resolució definitiva.

4. El silenci de dos mesos per part del ministeri corresponent, pressuposa la seva conformitat tàcita i faculta el comú per resoldre la sol·licitud en el sentit que consideri més conforme amb el seu Pla parroquial.

5. L'actuació autoritzada s'ha d'executar dins del termini màxim previst en el decret d'autorització, que no pot ser superior a dos anys. En defecte d'execució, la llicència queda caducada, i per prorrogar-la cal refer el procediment establert en aquest article.

6. Quan les actuacions d'excepció previstes en sòl no urbanitzable siguin portades a terme pel mateix comú, una volta redactat l'avantprojecte i també posteriorment el projecte d'execució, els remet al Govern perquè n'emeti els informes corresponents.

LGOTU: Article 67 Enumeració dels instruments d'ordenació dels comuns
Són instruments d'ordenació dels comuns:

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

Article 35. Preeminència dels instruments d'ordenació del Govern.
Conforme als articles 54, 66.1⁵ i 70 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, les previsions i disposicions contingudes en les directrius d'ordenació, els projectes d'interès nacional i els plans sectorials vinculen els plans d'ordenació i urbanisme parroquial, els quals han de tenir en compte les seves previsions.

Article 70. Preeminència dels instruments d'ordenació del Govern.
Si existeixen projectes d'interès nacional o plans sectorials de competència estatal ja aprovats anteriorment, els plans parroquials han de tenir en compte les previsions que s'hi estableixen.

LGOTU: Article 5 Obligatorietat

Les directrius d'ordenació, els projectes d'interès nacional, els plans sectorials amb incidència supracomunal, els reglaments del Govern, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial, els plans parcials, els plans especials, les ordinacions reguladores de la normativa subsidiària i totes les altres disposicions aprovades de conformitat amb la present Llei, són obligatòries per als administrats i per a l'Administració.

RC: Article 6 Vinculació de l'activitat dels administrats a les determinacions legals i al planejament

Els particulars estan subjectes, com l'Administració, al compliment de les disposicions en matèria d'ordenació urbanística establertes en la legislació urbanística així com en els plans i les ordinacions comunals que s'aprovin d'acord amb l'esmentada legislació.

RU: Article 83 La funció legitimadora del planejament.

La realització del conjunt d'actuacions jurídiques i materials que integren l'activitat d'execució urbanística requereix l'aprovació prèvia o simultània de la figura de planejament que sigui procedent en cada cas, en atenció a la classe de sòl. Els instruments urbanístics que, segons els casos, legitimen l'activitat d'execució, són:

- a) Els Projectes d'interès nacional.
- b) Els Plans sectorials amb incidència supracomunal.
- c) Els plans d'ordenació i urbanisme parroquial, en el sòl urbà consolidat que no estigui comprès en un sector de renovació urbana.
- d) Els plans parcials o especials en les unitats d'actuació de sòl urbà no consolidat i de sòl urbanitzable, així com en els sectors de renovació urbana

⁵ Article 66. Execució dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials.

1. L'execució per part del Govern de les obres i els treballs relatius a projectes d'interès nacional i plans sectorials, un cop aprovats i publicats, no queda subjecta a llicència ni control de l'autoritat comunal.

delimitats pel Pla d'ordenació i urbanisme parroquial en el sòl urbà consolidat.

e) Les ordinacions de rehabilitació d'edificis, de reforma interior urbana, de protecció i de sanejament per a la l'execució dels corresponents programes comunals de rehabilitació d'edificis, de reforma interior urbana, de protecció i de sanejament.

LGOTU: Disposició transitòria segona

1. Mentre el comú no hagi redactat i aprovat el seu Pla d'ordenació i urbanisme parroquial, segueixen essent aplicables a la parròquia les ordinacions, generals i comunals, vigents fins a la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei, en matèria d'urbanització i construcció i totes les sol·licituds i projectes continuen sotmesos al règim d'autorització preceptiva per part del Govern, vigent fins a aquell moment.

MPLGOTU: 2. A partir de l'entrada en vigor de la present Llei, i fins a la data de suspensió de llicències comunals prevista en els articles 90⁶, si es decreta, i 91⁷ de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, queda suspès provisionalment i cautelament l'atorgament de llicències de parcel·lació i reparcel·lació de terrenys, de noves urbanitzacions, d'edificació d'obres de nova planta i d'ampliació d'edificis existents, promoguts per la iniciativa privada. Únicament queden excloses de la suspensió les llicències relatives a projectes d'edificació d'obres de nova planta o d'ampliació d'edificis existents que hagin estat presentades al comú amb anterioritat a la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei o d'una altra suspensió acordada amb anterioritat, si era el cas.⁸

⁶ LGOTU: Article 90 Suspensió temporal de llicències.

1. En iniciar el procediment d'estudi i redacció del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial o durant el seu curs, el comú pot acordar la suspensió temporal d'atorgament de noves llicències de parcel·lació de terrenys i noves urbanitzacions, de la qual queden exceptuats els vials d'iniciativa pública.

2. La suspensió temporal, com a mesura de precaució en interès de la viabilitat de la planificació, ha de ser sectorial en funció dels estudis preliminars, de les previsions i dels objectius fixats pel comú. En cap cas queden afectats per la suspensió els edificis d'equipaments i dotacions d'iniciativa pública o privada, ni les llicències d'edificació, que s'han d'atorgar als terrenys que disposin almenys d'accés rodat, dels serveis d'aigua potable, evacuació d'aigües residuals o un sistema homologat de depuració i de subministrament d'energia elèctrica segons la normativa vigent amb anterioritat a la present Llei.

3. L'acord comunal de la suspensió temporal ha de contenir la justificació i els detalls suficients, i s'ha de publicar al Butlletí Oficial.

⁷ LGOTU: Article 91 Suspensió necessària de les llicències.

1. Sense perjudici de la suspensió prevista a l'article anterior, l'adopció de l'acord comunal d'aprovació provisional del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial comporta per si mateix i necessàriament la suspensió de l'atorgament de llicències de parcel·lació, d'urbanitzacions noves i d'edificació d'obres de nova planta i consolidació de les ja existents, en tots aquells sectors en què la planificació comporti qualsevol modificació del règim urbanístic anterior.

2. L'acord comunal d'aprovació provisional del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial s'ha de publicar al Butlletí Oficial.

⁸ Redacció anterior:

2. A partir de l'entrada en vigor de la present Llei, i fins a la data de suspensió de llicències comunals prevista en els articles 90, si es decreta, i 91 queda suspès provisionalment i cautelament l'atorgament de llicències per a nous avantprojectes d'urbanització o construcció, projectes d'urbanització, plans parcials i especials, parcel·lacions i reparcel·lacions, en terrenys tant privats com públics, i tots els projectes, sigui quina en sigui la denominació, promoguts per la iniciativa privada, que comportin dotar d'edificabilitat terrenys que no la tenen segons l'article 25.

LGOTU: Disposició transitòria tercera

Quan un comú hagi aprovat definitivament el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial i l'hagi desenvolupat mitjançant els instruments de planificació de conformitat amb les prescripcions d'aquesta Llei, tals elements i ordinacions seran aplicables immediatament al seu terme parroquial. Simultàniament quedaran derogades en aquesta parròquia totes les disposicions legals, generals i comunals, reguladores de l'urbanisme i la construcció anteriors a l'aprovació d'aquesta Llei.

LGOTU: Disposició final quarta

A partir de la publicació de la present Llei i fins que el comú no hagi aprovat definitivament el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial, d'acord amb les disposicions transitòries precedents, les ordinacions comunals fins ara vigents que regulen l'urbanisme i la construcció no poden ser objecte de cap mena d'ampliació, restricció, modificació ni derogació.

LGOTU: Disposició final cinquena

Es faculta el Govern per a la redacció, adaptació o actualització, segons escaigui, dels reglaments necessaris per aplicar la present Llei.

LGOTU: Disposició final sisena.

Llevat de les disposicions d'aquesta Llei relatives a l'urbanisme i a la construcció que queden vinculades a la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial, l'aplicació de les quals és regulada en les transitòries precedents, totes les disposicions restants són aplicables immediatament i deroguen totes les anteriors, generals i comunals, que s'hi oposin.

LGOTU: Disposició final setena.

A mesura que en una parròquia s'apliqui el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial respectiu segons queda regulat en les disposicions transitòries precedents, quedaran derogades totes les disposicions anteriors, generals i comunals, que s'oposin al contingut de la planificació.

LGOTU: Disposició final vuitena.

Aquesta Llei entrarà en vigor al cap de quinze dies de ser publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

RU: Disposició addicional

La vigència i/o derogació de les disposicions generals i comunals anteriors a aquest Reglament es determina d'acord amb el que estableix la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme vigent aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra número 10, del 24 de gener del 2001.

RUT: Disposició addicional

La vigència i/o derogació de les disposicions generals i comunals anteriors a aquest Reglament es determina d'acord amb el que estableix la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme vigent aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra número 10, del 24 de gener del 2001.

RU: Disposició derogatòria⁹

⁹ Derogada pel Decret de modificació del Reglament urbanístic de 16/9/02

Exposició de motius

La literalitat de la Disposició derogatòria del Reglament urbanístic aprovat pel Govern en la sessió del dia 28 d'agost del 2002 (BOPA núm. 66, del 5 de setembre del 2002) pot comportar una interpretació equivocada pel que fa als límits de l'exercici de la potestat reglamentària del Govern, que no pot derogar per aquesta via normes i ordinacions que tinguin rang de llei.

La derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns anteriors a l'aprovació del Reglament urbanístic en la matèria que regula dimana del contingut de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme aprovada pel Consell General en la sessió del dia 29 de desembre del 2000 (BOPA núm. 10, del 24 del gener del 2001), que produeix la deslegalització i la regulació reglamentària d'aquesta i altres matèries que fins a aquell moment podien estar regulades per ordinacions i altres normes del Consell General sense que hi hagués, però, cap reserva material de llei.

La deslegalització i la derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions citades es desprenen del que disposa l'article 53 apartat c) de la Llei, que enumera, entre els instruments d'ordenació del Govern, el del Reglament d'urbanització; l'article 54, que en disposa l'executivitat a partir del mateix dia de la publicació al Butlletí Oficial integrant les disposicions i previsions que s'hi continguin en la planificació comunal, a la qual vinculen amb efectes immediats; i l'article 58, que defineix el conjunt de disposicions que ha de contenir el Reglament d'urbanització. En aquest mateix sentit, la Disposició final sisena de la Llei estableix que, llevat de les disposicions de la Llei relatives a l'urbanisme i a la construcció que queden vinculades a la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial, l'aplicació de les quals és regulada en les transitòries precedents de la Llei, totes les disposicions restants són aplicables immediatament i deroguen totes les anteriors, generals i comunals, que s'hi oposin

La derogació de les normes anteriors, generals i comunals, en la matèria que regula el Reglament urbanístic, es produeix, doncs, clarament per aplicació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme aprovada pel Consell General, i en aquest sentit s'ha d'interpretar en tot cas el contingut de la Disposició derogatòria del Reglament urbanístic quan fa referència a la derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns que eren vigents fins a la data de publicació del Reglament en matèria urbanística.

No obstant això, com que la redacció de la Disposició derogatòria de referència pot comportar una lectura equivocada pel que fa als límits de la potestat reglamentària del Govern i el respecte a les competències que els diferents òrgans de l'Estat tenen constitucionalment atribuïdes, sembla convenient efectuar-ne la correcció tècnica oportuna, anul·lant la Disposició derogatòria i substituint-la per una Disposició addicional que faci remissió al contingut de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme pel que fa a la vigència i/o derogació de les normes i disposicions de qualsevol rang anteriors al Reglament. I havent-se constatat diversos errors de transcripció en el contingut de l'esmentat Reglament, es procedeix també a efectuar les rectificacions corresponents, i es publica íntegrament.

Per tot el que a proposta del ministre d'Ordenament Territorial i amb l'informe previ de la Comissió Tècnica d'Urbanisme el Govern, en la sessió del dia 16 de setembre de 2002,

Decreta

Article primer

S'anul·la la Disposició derogatòria del Reglament urbanístic aprovat pel Govern en la sessió del dia 28 d'agost del 2002 i publicat al Butlletí Oficial número 66, del 5 de setembre del 2002.

Article segon

S'afegeix a l'esmentat Reglament urbanístic una Disposició addicional amb el contingut següent:

Disposició addicional

La vigència i/o derogació de les disposicions generals i comunals anteriors a aquest Reglament es determina d'acord amb el que estableix la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme vigent aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra número 10, del 24 de gener del 2001.

Disposició final primera

El text del Decret d'aprovació del Reglament urbanístic es publica novament íntegrament, eliminant la Disposició derogatòria que hi figurava, incorporant la Disposició addicional

Queden derogades totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns vigents fins a la data en matèria urbanística.

RUT: Disposició derogatòria¹⁰

objecte d'aquest Decret, i corregint els errors de transcripció que s'han constatat en l'anterior publicació.

Disposició final segona

Aquest Decret entra en vigor el mateix dia de ser publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

¹⁰ Derogada pel Decret de modificació del Reglament d'urbanització de 16/9/02

Exposició de motius

La literalitat de la Disposició derogatòria del Reglament d'urbanització aprovat pel Govern en la sessió del dia 27 de març del 2002 (BOPA núm. 30, de l'11 d'abril del 2002) pot comportar una interpretació equivocada pel que fa als límits de l'exercici de la potestat reglamentària del Govern, que no pot derogar per aquesta via normes i ordinacions que tinguin rang de llei. La derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns anteriors a l'aprovació del Reglament d'urbanització en la matèria que regula dimana del contingut de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme aprovada pel Consell General en la sessió del dia 29 de desembre del 2000 (BOPA núm. 10, del 24 de gener del 2001), que produeix la deslegalització i la regulació reglamentària d'aquesta i altres matèries que fins aquell moment podien estar regulades per ordinacions i altres normes del Consell General sense que hi hagués, però, cap reserva material de llei.

La deslegalització i la derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions citades es desprenen del que disposa l'article 53 apartat c) de la Llei, que enumera, entre els instruments d'ordenació del Govern, el del Reglament d'urbanització; l'article 54, que en disposa l'executivitat a partir del mateix dia de la publicació al Butlletí Oficial integrant les disposicions i previsions que s'hi continguin en la planificació comunal, a la qual vinculen amb efectes immediats; i l'article 59, que defineix el conjunt de disposicions que ha de contenir el Reglament d'urbanització. En aquest mateix sentit, la Disposició final sisena de la Llei estableix que, llevat de les disposicions de la Llei relatives a l'urbanisme i a la construcció que queden vinculades a la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial, l'aplicació de les quals és regulada en les transitòries precedents de la Llei, totes les disposicions restants són aplicables immediatament i deroguen totes les anteriors, generals i comunals, que s'hi oposin

La derogació de les normes anteriors, generals i comunals, en la matèria que regula el Reglament d'urbanització, es produeix clarament, doncs, per aplicació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme aprovada pel Consell General, i en aquest sentit s'ha d'interpretar en tot cas el contingut de la Disposició derogatòria del Reglament d'urbanització quan fa referència a la derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns que eren vigents fins a la data de publicació del Reglament en matèria d'urbanització.

No obstant això, com que la redacció de la Disposició derogatòria de referència pot comportar una lectura equivocada pel que fa als límits de la potestat reglamentària del Govern i el respecte a les competències que els diferents òrgans de l'Estat tenen constitucionalment atribuïdes, sembla convenient efectuar-ne l'oportuna correcció tècnica, anul·lant la Disposició derogatòria i substituint-la per una Disposició addicional que faci remissió al contingut de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme pel que fa a la vigència i/o derogació de les normes i disposicions de qualsevol rang anteriors al Reglament. Per tot això, a proposta del ministre d'Ordenament Territorial i amb l'informe previ de la Comissió Tècnica d'Urbanisme el Govern, en la sessió del dia 16 de setembre del 2002

Decreta

Article primer

S'anul·la la Disposició derogatòria del Reglament d'urbanització aprovat pel Govern en la sessió del dia 27 de març del 2002 i publicat al Butlletí Oficial número 30 de l'11 d'abril del 2002.

Article segon

S'afegeix a l'esmentat Reglament d'urbanització una Disposició addicional amb el contingut següent:

Disposició addicional

Queden derogades totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns que eren vigents fins a la data en matèria d'urbanització.

LGOTU: Article 54 Caràcter executiu.

Els instruments d'ordenació del Govern, a proposta del ministeri responsable de l'ordenament territorial, i amb un informe del ministeri responsable del medi ambient quan per competència sigui procedent, són executius a partir del mateix dia de la publicació al Butlletí Oficial, i les disposicions i previsions que hi són contingudes queden integrades a la planificació comunal i la vinculen amb efectes immediats.

DO: Disposició derogatòria

Queden derogades les normes reglamentàries i disposicions de rang igual o inferior en tot allò que s'oposin al que disposen aquestes Directrius.

RUT: Article 3 Vigència¹¹

3.1. La Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (en endavant LGOTU), que constitueix el marc legal del present Reglament, comporta la derogació de totes les disposicions anteriors, generals i parroquials, que s'oposin al contingut de la Llei.

3.2. L'entrada en vigor d'aquest Reglament d'urbanització comporta la derogació de totes les normes, ordinacions i disposicions del Consell General, del Govern i dels comuns que eren vigents en matèria d'urbanització fins a la data.

RUT: Disposició transitòria

El present Reglament és aplicable per a l'execució del planejament per part dels comuns fins a l'aprovació dels seus respectius POUP en el marc de la transitorietat de la normativa del règim urbanístic anterior vigent fins a l'aprovació dels POUP prevista a l'apartat 1 de la disposició transitòria segona de la LGOTU.

RC: Disposició addicional

La vigència i/o derogació de les disposicions generals i comunals anteriors a aquest Reglament es determina d'acord amb el que estableix la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme vigent aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra número 10, del 24 de gener del 2001.

LGOTU: Exposició de motius

Cal remarcar que aquelles ordinacions, les generals i les comunals, no han constituït mai un instrument de planificació i de previsió per a una política d'ordenació del territori ni per a l'establiment de l'equilibri necessari entre

La vigència i/o derogació de les disposicions generals i comunals anteriors a aquest Reglament es determina d'acord amb el que estableix la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme vigent aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra número 10, del 24 de gener del 2001.

Disposició final

Aquest Decret entra en vigor el mateix dia de ser publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

¹¹ Modificat pel Decret de modificació del Reglament d'urbanització de data 16/9/02.

població, activitats, infraestructures i serveis. Les ordenacions, limitades en la pràctica a qualificar zones distintes i sobretot a regular el procés d'edificació, han seguit un camí invers al de la projecció cap endavant, i gairebé sempre han intentat resoldre conflictes i situacions anteriors a base de disposicions limitadores, prohibitives i mitjançant un intervencionisme excessiu en la fase de l'edificació. En canvi, hi ha hagut una manca d'intervenció pública en la fase prèvia i més important, relativa a la parcel·lació, la urbanització i la previsió per a infraestructures, serveis i equipaments col·lectius. No es pot oblidar tampoc el greu problema de la manca de sòl públic i tots els relacionats amb situacions d'incertesa, precarietat i inseguretat jurídica, que sovint han estat causa d'improvisacions irremeiables en el moment de trobar solucions costoses i a curt termini.

Jurisprudència:

- Sentència TS 02-2006, de 24/1/06; autes AD-0006-2/2.003.

Claus: Protecció del patrimoni cultural-natural d'Andorra, suspensió en l'atorgament de llicències, modificació normativa un cop formulada la sol·licitud de construcció

Com bé diu la sentència apel·lada, les disposicions del Decret impugnat troben recolzament en l'article 7.c) de la Llei de protecció del patrimoni cultural-natural d'Andorra, de 9 de novembre de 1983, el qual disposa que el Govern haurà d'adoptar les mesures legals, científiques, tècniques, administratives i financeres adequades per a la identificació, la tutela, la conservació, la valoració i la restauració d'aquest patrimoni.

Si el Govern ha d'adoptar les mesures encaminades a identificar i conservar els béns que presenten un interès rellevant de naturalesa cultural, és clar que es troba facultat per suspendre provisionalment la concessió de llicències d'enderrocament o d'altres tipus d'intervenció en els immobles que precisament identifica el mateix Decret. Es tracta, en definitiva, d'una mesura de caràcter temporal, que resulta proporcionada en funció dels objectius que es tracta d'aconseguir, i que no produeix perjudicis irreparables als interessats, ja que la situació definitiva dels béns s'haurà d'establir en l'ulterior procediment encaminat a la declaració com a bé integrant del patrimoni cultural d'Andorra.

Tercer.- D'altra banda, no resulta aplicable en aquest cas la doctrina jurisprudencial que es desprèn de les sentències d'aquesta Sala que han estat invocades.

En primer lloc, la sentència num. 2002-46, de 19 de setembre de 2002, va examinar in supòsit de fet que no resulta equiparable al que es planteja en aquest procés. En aquell cas es discutia la legalitat d'una resolució administrativa que va denegar la sol·licitud d'enderrocament d'un immoble, en considerar-se que tenia un considerable valor artístic. Tanmateix, aquest bé no estava inclòs en el catàleg del patrimoni nacional, de manera que no disposava en aquell moment de cap mesura de protecció. En aquest procés, la situació és totalment diversa, ja que l'objecte del Decret recorregut és precisament

identificar i adoptar mesures cautelars, encara que de naturalesa temporal, sobre els béns immobles que enumera el propi Decret.

En segon lloc, la sentència num. 41-2004, de 8 d'octubre de 2004, va confirmar la declaració de nul·litat del Decret de 23 de maig de 2003, relatiu a la suspensió de llicències d'obres d'edificació de nova planta i d'ampliació dels edificis existents. En aquell cas, es va constatar que el Govern no disposava de competències per disposar la suspensió de llicències, ja que no es donaven els supòsits previstos en els articles 90 i 91 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. Ara bé la situació llavors plantejada no és equiparable a l'actual, ja que, com abans s'ha examinat, el Govern disposa en aquest cas de l'habilitació legal que deriva de l'article 7.c) de la Llei de 9 de novembre de 1983.

.../...

Per tal de resoldre aquesta qüestió, cal tenir en compte que la disposició final del Decret disposa la seva entrada en vigor el mateix dia de la publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, que va tenir lloc el 19 de desembre de 2002. D'altra banda, en aquell moment encara estava en tramitació la sol·licitud dels agents, ja que aquesta es va presentar el 27 de novembre de 2002 i no havia transcorregut el termini de dos mesos que preveuen els articles 40 i 121 del Codi de l'Administració. En conseqüència, no es pot parlar d'una aplicació retroactiva del Decret, que només es produiria quan afectés a drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni del subjecte, i no en el cas de drets pendents, futurs, condicionats, o de les meres expectatives, tal com ja va declarar aquesta Sala en diverses sentències de data 29 de juny de 1994. En últim terme, la pròpia naturalesa de les mesures cautelars i la finalitat de les mateixes obliguen a aplicar-les als expedients que es trobaven en tràmit en la data d'aprovació del Decret de 18 de desembre de 2002.

- Sentència TS 01-2007, de 30/1/07; autes AD-0120-2/05; TSA; 24/06

Claus: Moratòria de construcció, naturalesa normativa avantprojecte de construcció

Aquesta qüestió ja va ser examinada en la sentència d'aquesta Sala núm. 42-2005, de 25 de juliol de 2005, que va resoldre un supòsit de naturalesa anàloga al present. Com es va dir llavors, la Llei de 23 de maig de 2003 té per objecte garantir l'efectivitat dels nous plans d'ordinació i urbanisme parroquial, que es podrien veure frustrats en cas de produir-se una petició anormalment elevada de sol·licituds de llicències, tal com posa de relleu l'exposició de motius de la pròpia llei.

Des d'aquesta perspectiva, resulta evident que les excepcions que contempla la llei s'han d'interpretar de manera literal, per tal que la norma compleixi plenament les finalitats que vol aconseguir. Atès que, segons el text legal, només queden excloses de la suspensió les llicències relatives a projectes d'edificació d'obres de nova planta o d'ampliació d'edificis existents que hagin estat presentades al Comú en data anterior a l'entrada en vigor de la Llei de 23 de maig de 2003, resulta clar que les previsions legals s'han d'aplicar en aquest

cas, en que el projecte constructiu es va presentar davant del Comú d'Ordino el 27 d'octubre de 2003, un cop ja estava vigent la llei esmentada.

No es poden compartir els arguments del recurrent sobre l'eficàcia en aquest cas de l'aprovació per part del Comú de l'avantprojecte de construcció, que s'havia presentat abans de l'entrada en vigor de la Llei de 23 de maig de 2003. Segons el tenor literal d'aquesta, només queden exceptuats de la suspensió els projectes que ja s'havien presentat anteriorment, previsió que no s'estén als avantprojectes, com ja va declarar la sentència abans esmentada de 25 de juliol de 2005.

En conseqüència, la denegació del permís de construcció presentat per l'agent resulta ajustada al contingut de la disposició transitòria segona, apartat 2, de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

Tercer.- No es pot parlar pròpiament en aquest cas, com fa el recurrent, d'una aplicació retroactiva de la Llei de 23 de maig de 2003, ja que les seves previsions només s'apliquen a les llicències que encara no s'havien concedit en el moment de la seva entrada en vigor i, pel que fa a les sol·licituds relatives a projectes d'edificació d'obres de nova planta o d'ampliació d'edificis existents, a les que es van presentar a partir d'aquell moment. La prèvia aprovació d'un avantprojecte no impedeix la plena aplicació de la llei a les sol·licituds de llicència d'obra nova presentades un cop estava vigent el referit text legal.

- Sentència TS 15-2007, de 26/2/07; autes AD-0057-2/05; TSA: 86/05.

Claus: adequació normes urbanístiques preconstitucionals, construcció en el marge dels rius.

Segons resulta del tenor literal d'aquesta disposició [Ordinació del Consell General de 15 de juny de 1972 en relació a la prohibició de procedir a la protecció de finques o propietats lindants amb els rius, per mitjà de murs, runes, enderroc, desmunts o qualsevol altre material o procediment similar de protecció, fitació o tancament sens la prèvia autorització del M.I. Consell General i el previ informe de la M.I. Junta de Veïdors d'Aigua], només es contemplen les obres realitzades pels propietaris de les finques contigües als rius, que tinguin per objecte la protecció, fitació, o tancament de les mateixes, de manera que no s'inclouen les obres realitzades per les autoritats competents dins la llera dels rius, com succeeix en aquest cas.

D'altra banda, no es pot oblidar que la disposició invocada pel recurrent és no solament de caràcter preconstitucional, sinó també anterior a la creació del Consell Executiu l'any 1981, de manera que constitueix un reflex del sistema institucional llavors vigent. En l'actualitat, no es pot considerar subsistent la necessitat d'una autorització del Consell General en aquesta matèria, sinó que, com és obvi, la facultat d'autoritzar obres d'aquesta naturalesa correspon al Govern, i així ho estableix de forma taxativa l'article 14, en relació amb l'article 13, de la Llei de pesca i de gestió del medi aquàtic, de 28 de juny de 2002, el qual disposa que és necessària l'autorització del Govern per a realitzar obres que modifiquin els cursos d'aigua o alterin els llits i marges dels cursos i masses d'aigua.

- Sentència TC Causes 2006-22 i 25-RE; 25/5/07; Recursos d'empara, números de registre: 500-2006 i 505-2006.

Clau: edifici fora d'ordinació, recurs a l'analogia en matèria d'urbanisme, declaració de ruïna i enderrocament, construcció en règim normatiu transitori

En aquest cas la sentència objecte de recurs discorre llargament sobre la decisió a favor de l'enderrocament de l'edifici Esquirol II i ho fa utilitzant l'analogia com a instrument interpretatiu del dret a aplicar, concretament de la Llei general d'ordenament del territori i urbanisme, però ho fa de tal manera que, segons el parer d'aquest Tribunal, no resulta raonable i posa en greu perill, no només el dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, sinó també altres valors constitucionals.

Efectivament, l'analogia és una categoria heurística coneguda en el dret andorrà, tant anterior a la Constitució (p. ex. les sentències del 8 de juliol de 1954, del 4 de setembre de 1956, del 20 de desembre de 1956 o del 22 de desembre de 1962 del Jutge d'Apel·lacions) com posterior (p. ex. sentències del 19 de gener de 1996, del 30 de setembre de 1999 i del 27 de gener del 2000, del Tribunal Superior de Justícia) i atesa l'amplitud de la seva utilització, en les decisions anteriors a la Constitució més que en les posteriors, respon millor a la seva condició d'analogia *iuris* que a la d'analogia *legis* i d'aquí la seva vinculació als principis generals del dret, als quals, en connexió amb l'analogia, es remet la sentència objecte de recurs. Ara bé, la utilització de l'analogia, per tal de salvar les llacunes, no de la llei, sinó de l'ordenament, ha de respondre a condicions determinades sense les quals aquest instrument interpretatiu obre la via de l'arbitrarietat que, d'acord amb la sentència esmentada de 1997 d'aquest Tribunal Constitucional, és incompatible amb els valors protegits per l'article 10.1 de la Constitució.

Com és ben sabut i d'acord amb la doctrina més acreditada, aquestes condicions són fonamentalment tres: l'existència d'una llacuna, la identitat de raó entre el supòsit normatiu i aquell al qual pretén aplicar-se la norma i la no exclusió d'aquesta aplicació per la decisió del legislador, ja sigui expressa, ja sigui tàcita, i en aquest últim supòsit, pot ser deduïble de l'argument a contrari. En aquest cas trobem una llacuna aparent, ja que la situació a la que correspon l'edifici Esquirol II, és a dir, una construcció iniciada d'acord amb la normativa en aquell temps vigent i que actualment no es pot acabar, pel fet que s'ha modificat la normativa urbanística en el decurs del temps i que no està en ruïnes, ni fora d'ordinació.

Nogensmenys, és evident que per això mateix, no hi ha una identitat de raó, condició sobre la qual el Tribunal Superior de Justícia va insistir encertadament en la sentència del 25 de juliol del 2006, per tal d'estendre les previsions de l'article 129 de la Llei general d'ordenament del territori i d'urbanisme. L'edifici en qüestió ni està en ruïnes, perquè no concorren les circumstàncies especificades en l'article 129 esmentat, ni aquest concepte, per autònom que sigui, pot ampliar-se, en perjudici dels interessats, més enllà de la seva determinació legal, sense caure en l'arbitrarietat, ni, com la sentència mateixa afirma, l'edifici es troba "fora d'ordinació". I, la hipòtesi d'edifici inacabat per canvi de la normativa urbanística, no s'assembla en res als supòsits anteriors, de manera que la interpretació analògica manca de fonament. Més encara, tampoc es fonamenta de manera suficient, perquè s'exclouen les normes de

l'article 129 que poden ser favorables a una de les parts, els recurrents actuals en empara, i se li apliquen els punts del mateix article que poden ser-li desfavorables. La decisió objecte de recurs manca, per consegüent, de fonamentació suficient i la manca de fonamentació objectiva i suficient és el que converteix en arbitrària una decisió dels poders públics, inclòs el poder judicial, ja que la interdicció de l'arbitrarietat s'imposa a tots, d'acord amb l'article 3.2 de la Constitució.

Per acabar, el fet que l'article 129 esmentat no prevegi el cas d'un edifici a mig construir pot interpretar-se com un argument a contrario i estimar que allí on el legislador no ha distingit no és correcte introduir una distinció, d'acord amb el famós axioma *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, que és un principi d'ordre lògic i que com a tal s'integra en els principis generals del dret que la sentència objecte de recurs mateixa invoca.

D'altra banda, la solució a la qual arriba la sentència esmentada posa en perill valors constitucionals com el de la seguretat jurídica i el de la propietat privada, reconeguts als articles 3.2 i 27 de la Constitució. Efectivament, el fet que un edifici, la construcció del qual es va planificar i es va iniciar d'acord amb la normativa vigent d'aleshores, que no pot acabar-se de construir, perquè la normativa ha canviat, hagi de ser derruït a compte del seu propietari i sense cap compensació, resulta greument atemptatori contra aquests valors. El principi d'indemnització, implícit en la responsabilitat dels poders públics, reconeguda en l'article 3.2 de la Constitució, la garantia patrimonial, establerta a l'article 27 de la Constitució i la normativa expropiatòria mateixa que el desenvolupa, ofereixen vies adequades per al tractament del cas en el respecte dels interessos de totes les parts i dels valors constitucionals que els protegeixen.

- Sentència TS 07-2008, de 30/1/08; autes AD-0084-1/06 i TSA: 09/07

Claus: motivació dels actes administratius, moratòria: excepcions, avantprojecte, suspensió de llicències: dret constitucional a la propietat privada, termini màxim de suspensió, costes.

Com s'ha exposat en els antecedents, els recurrents addueixen que la resolució comunal de 18 de maig de 2006 està mancada de la necessària motivació. Sobre aquesta qüestió, cal recordar que aquesta Sala ha declarat reiteradament (v. sentència 98-06, de 16 de gener de 1998, entre d'altres) que "el requisit de la motivació dels actes administratius respon a una doble finalitat, ja que d'una banda té l'objectiu d'evitar la indefensió de l'interessat, fent-lo sabedor dels motius determinants de la resolució administrativa de que és destinatari per tal de que pugui articular el mitjans de defensa més convenients al seu interès, i, d'altra banda, fer possible la revisió de la legalitat d'aquest motius o fonaments per part dels organismes encarregats de resoldre els corresponents recursos administratius o jurisdiccionals que en cada cas siguin procedents. En conseqüència, el requisit de la motivació no pot ser considerat de forma ritualista, sinó que el seu abast dependrà de les circumstàncies del cas, les quals exigiran una major o menor amplitud per tal de satisfer les finalitats que abans han quedat esmentades".

Tercer.- La qüestió relativa a l'aplicabilitat de la Llei de 23 de maig de 2003 ja ha estat examinada, entre d'altres, en la sentència d'aquesta Sala núm. 42-2005, de 25 de juliol de 2005, que va resoldre un supòsit de naturalesa anàloga al present. Com es va dir llavors, l'esmentada llei té per objecte garantir l'efectivitat dels nous plans d'ordenació i urbanisme parroquial, que es podrien veure frustrats en cas de produir-se una petició anormalment elevada de sol·licituds de llicències, tal com posa de relleu l'exposició de motius de la pròpia llei.

Des d'aquesta perspectiva, resulta evident que les excepcions que contempla la llei s'han d'interpretar de manera literal, per tal que la norma compleixi plenament les finalitats que vol aconseguir. Atès que, segons el text legal, només queden excloses de la suspensió les llicències relatives a projectes d'edificació d'obres de nova planta o d'ampliació d'edificis existents que hagin estat presentades al Comú en data anterior a l'entrada en vigor de la Llei de 23 de maig de 2003, resulta clar que les previsions legals s'han d'aplicar en aquest cas, en que el projecte constructiu es va presentar davant del Comú d'Andorra la Vella el 24 de març de 2006, un cop ja estava vigent la llei esmentada.

No es poden compartir els arguments del recurrent sobre l'eficàcia en aquest cas de l'anterior aprovació per part de la Comissió Tècnica d'Urbanisme de l'avantprojecte de construcció, que s'havia presentat abans de l'entrada en vigor de la Llei de 23 de maig de 2003. Segons el tenor literal d'aquesta, només queden exceptuats de la suspensió els projectes que ja s'havien presentat anteriorment, previsió que no s'estén als avantprojectes, com ja va declarar la sentència abans esmentada de 25 de juliol de 2005.

Quart.- Aquesta Sala, en les sentències núm. 42-2005, de 25 de juliol de 2005, i 28-2007, de 19 d'abril de 2007, no ha apreciat l'existència d'indisidit d'inconstitucionalitat en la Llei de 23 de maig de 2003. Com es va dir en la primera d'aquestes resolucions, "la suspensió de l'atorgament de llicències s'ha previst per motius d'interès públic i aquestes són d'aplicació general, de tal manera que no penalitza cap categoria de ciutadà en concret". I d'acord amb la segona "no existeix, per tant, vulneració del dret constitucional esmentat (a la propietat privada) amb la mesura legal aprovada el 23 de maig de 2003 perquè no és en sí mateixa il·limitada en el temps sinó que la seva durada està directament vinculada a la diligència amb la que actuïn els comuns en l'elaboració, tramitació i aprovació dels seus instruments d'ordenació del territori i urbanisme".

D'altra banda, la disposició transitòria 2ª.2 de la L.G.O.T.U. es justifica per la necessitat d'assegurar l'eficàcia de les previsions contingudes en els nous plans d'ordenació i urbanisme parroquial, com afirma l'exposició de motius de la Llei de