
ANNEX V
MEMÒRIA JURÍDICA

1403



ANNEX 1

MEMÒRIA JURÍDICA

juny 2013



**Àrea Metropolitana
de Barcelona**



Ajuntament
de Santa Coloma
de Gramenet

SANTA COLOMA DE GRAMENET



Generalitat de Catalunya
Departament de Territori i Sostenibilitat
Direcció General d'Ordenació
del Territori i Urbanisme

Comissió de Política Territorial
i d'Urbanisme de Catalunya

1404

INDEX

- 1.- L'encàrrec: assoliment
- 2.- El desenvolupament del planejament urbanístic en el
municipi de Santa Coloma de Gramenet
- 2.1.- El Pla Parcial de la Zona Nord-oest i la divisió poligonal de 1973
 - 2.2.- El Pla General Metropolità
 - 2.3.- El planejament derivat ulterior al PGM
 - 2.4.- Un problema addicional: les noves valoracions
- 3.- Anàlisi quantitativa i qualitativa de les zones verdes i dels equipaments en el planejament urbanístic vigent a
Santa Coloma de Gramenet
- 4.- Sobre la possibilitat legal de modificar zones verdes i equipaments
- 5.- L'article 114 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya
- 6.- La jurisprudència dels Tribunals de Justícia en l'aplicació de l'expropiació per ministeri de la llei
 - 6.1.- De caràcter general
 - 6.2.- Equipaments
 - 6.3.- Parcs forestals (de conservació, repoblació, reserva natural) claus 27, 28 i 29 del PGM
 - 6.4.- Protecció de sistemes (clau 9)
 - 6.5.- Parcs urbans: sistemes locals (6b) i generals (6c i 27, 28 i 29)
 - 6.6.- Sistema viari (clau 5)
 - 6.7.- Cementiris (clau 25)
 - 6.8.- Lliure permanent (clau 26).
 - 6.9.- Resumen de la jurisprudència esmentada
- 7.- Sobre el tipus d'intervencions a proposar
- 8.- Quan als sòls intersticials existents en tres unitats d'actuació (números 1, 2 i 3) del Sector de Singuerlin



MEMÒRIA JURÍDICA

1.- L'encàrrec: assoliment.

La present Memòria Jurídica s'enquadra en l'encàrrec de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de dur a terme la prestació dels "Serveis Jurídics vinculats als sistemes expropiables en el terme municipal de Santa Coloma de Gramenet", consistents:

- 1r) En la redacció d'un informe relatiu a l'anàlisi de la situació de les parcel·les privades expropiables i les públiques que tinguin cap inconvenient d'adquisició, i la possibilitat de la seva solució.
- 2n) En la redacció de l'informe sobre les fórmules detallades de solució per a cadascun dels casos, que sigui la base dels instruments de planejament o de gestió a desenvolupar amb posterioritat.
- 3r) En la participació en reunions de discussió amb altres advocats que treballin situacions similars, sobre els criteris a emprar en cadascun dels supòsits esmentats, en relació amb els sistemes amb claus 6, 7, 9, 4, 27, 28 i 29 i les zones 17-6 del Pla General Metropolità), materialitzant el resultat en un document de criteris generals.

2.- El desenvolupament del planejament urbanístic en el municipi de Santa Coloma de Gramenet.

Si bé ha correspost als tècnics integrants de l'equip redactor l'elaboració i sistematització de la informació necessària i els pertinents anàlisis urbanístics, en aquest epígraf s'inclouen algunes dades sobre el desenvolupament de la planificació urbanística en el municipi de Santa Coloma de Gramenet, en la seva vessant de la gestió urbanística.

Santa Coloma de Gramenet presenta unes característiques especials, com són: el poc sòl urbanitzable, per la reduïda extensió del territori municipal i la difícil orografia, el ràpid creixement urbà produït a partir de la meitat del segle XX, etc.. Circumstàncies que han provocat un creixement deficitari i desequilibrat en quan a zones verdes públiques i a l'existència de nombroses finques, edificades i sense edificar susceptibles d'expropiació a l'empara de l'article 114 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme.

2.1.- El Pla Parcial de la Zona Nord-oest i la divisió poligonal de 1973.

En data 29 de desembre de 1964 la Comissió d'Urbanisme i Serveis Comuns de Barcelona i altres municipis va aprovar definitivament el Pla Parcial d'Ordenació de la Zona Nord-oest de Santa Coloma de Gramenet, comprensiva dels barris de Singuerlín, Franquesa, Can Zam i Espinall.

El Pla Parcial aprovat contemplava fins a vuit àmbits de zones verdes públiques amb una superfície total aproximada de 28 hectàrees.

El Pla Parcial va determinar dues fases per a la seva execució degut a l'avançat estat de parcel·lació i edificació existent en la major part de la zona que contempla el Pla: una primera que comprenia l'explanació i l'encintat dels carrers i la construcció total dels serveis de llum, aigua i clavegueram; i una segona, la pavimentació del conjunt de vials. No es varen fixar terminis per a la realització d'aquestes obres d'urbanització, que l'Ajuntament aniria executant segons es presentessin les necessitats i desenvolupament de la zona.

Es va establir, a més, l'execució del Pla Parcial pel sistema de cessió de vials. Sistema que estava present en la Llei del Sòl de 12 de maig de 1956 i que va desaparèixer en la seva Reforma, de 2 de maig de 1975. Amb la possibilitat d'admetre el sistema de cooperació en aquelles zones que els propietaris s'agrupessin en la corresponent associació administrativa, amb la finalitat d'efectuar les obres totals d'urbanització.

Es va determinar, així mateix, que l'Ajuntament repercutiria l'import de les obres d'urbanització, amb una quantia del 90%, sobre els diferents propietaris "per mitjà dels corresponents arbitris sobre millores i augment de valor".

Totes les zones verdes, espais lliures públics, així com tots els vials, serien objecte de reparcel·lació per a la corresponent cessió gratuïta dels terrenys afectats, l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet.

Malgrat aquestes determinacions del Pla Parcial, no fou fins el 7 de març de 1973 que la Comissió d'Urbanisme i Serveis Comuns de Barcelona i altres municipis va aprovar definitivament la delimitació en polígons d'actuació urbanística del territori comprés dins del Pla Parcial d'Ordenació de la zona Nord-oest, a excepció del sector delimitat per la carretera general de San Adrià a La Roca, Avinguda Pallaresa i riu Besòs. Instrument imprescindible per a dur a terme l'execució del planejament parcial en la forma més amunt explicada.

El territori va quedar així dividit en set polígons corresponents amb àrees o zones qualificades homogèniament o amb un ús dominant.

La divisió poligonal no sols va establir aquests àmbits per a l'execució del planejament, si no que va determinar per a cadascun la seva participació en la càrrega urbanística de cessió gratuïta de les zones verdes públiques, fen distinció entre "càrrega actual" (és a dir el verd públic localitzat en cadascun del polígon), "càrrega a suportar" (resultat d'afegir la participació de cadascun del polígon en el parc urbà delimitat a la vegada com un polígon) i "càrrega a repercutir" (la diferència entre la càrrega a suportar i la càrrega actual).

1406

Però la delimitació aprovada tampoc fou seguida de l'execució del planejament a través del sistema d'actuació establert, donat que el procés d'edificació fou quasi sempre per davant de la gestió urbanística programada.

Tampoc es varen arribar a aprovar les reparcel·lacions necessàries, llevat de la de "Can Zam" que ja havia quedat exclosa de la delimitació de 1973, pel que l'Ajuntament no va obtenir els sòls destinats a vials i a zones verdes públiques per cessió gratuïta o si en va aconseguir alguna, no fou de manera sistemàtica i amb l'amplitud que establiria la legislació aplicable en aquell moment.

2.2.- El Pla General Metropolità.

El Pla General va classificar quasi la totalitat dels terrenys integrants del Pla Parcial del sector Nord-oest i del conjunt de barris desenvolupats, com a sòl urbà i encara que va respectar bàsicament l'ordenació anterior (incorporant el traçat de l'autopista), va substituir les qualificacions anteriors per adaptar-les a les establertes "ex novo" pel PGM. L'article 334 de les NNUU d'aquest planejament va determinar que en aquestes zones "l'edificació es regirà pel que disposen els Plans Parcials" i sols "per al que no s'especifica en ells s'aplicaran les normes d'aquest Pla General". No obstant, va determinar també que "prevaldran les alineacions establertes en aquest Pla General, quan fossin diferents de les fixades en el Pla Parcial".

Amb certes excepcions el PGM va respectar l'ordenació física resultant del planejament anterior. Tampoc el PGM va donar solució a la problemàtica de la manca de gestió urbanística. Va establir així noves afectacions de zones verdes i espais lliures públics (sistemes clau 6 i 9) i d'equipaments públics (sistema clau 7), viari (clau 5) i serveis tècnics (clau 4), així com zones de renovació urbana en transformació de l'ús (17/6 i 17/7), parcs forestals (claus 27, 28 i 29) i lliure permanent (clau 26), sense determinar sectors de remodelació, ni polígons i unitats d'actuació que permetin gestionar l'adquisició d'aquests sòls destinats al domini públic mitjançant una gestió urbanística integrada.

2.3.- El planejament derivat ulterior al PGM.

Entre 1986 i 2009 s'han aprovat plans especials que han reordenat el casc urbà de Santa Coloma, essent els principals:

29/05/86: El PERI de Santa Coloma Vella.

18/12/86: El PERI del Barri del Raval.

17/12/97: El PE dels Barris del Sector Singuerlín.

25/01/07: El PERI de Riera Alta, Cementiri Vell i Llatí.

13/03/09: Las ARE de "Safaretjos" i la "Bastida" compreses en el Pla Director Urbanístic de les àrees residencials estratègiques de l'àmbit del "Barcelonès".

Tots aquests plans derivats s'han trobat amb un problema generalitzat i comú a la major part dels àmbits: l'alt grau de consolidació de l'edificació en tot el territori urbà, a la vegada que les dificultats per a disposar de sòl urbanitzable o de sòl urbà no consolidat o, millor dit, de sòl susceptible d'ésser "desconsolidat". Circumstàncies a les que s'afegeix la poca utilització de l'institut reparcel·lador en els diferents desenvolupaments urbanístics duts a terme (en especial en aquells originats abans de l'any 1975), el que ha impedit en moltes ocasions l'obtenció de les cessions obligatòries i gratuïtes requerides per la Llei.

No per això els planificadors van renunciar en els planejaments derivats relacionats a l'establiment de reserves, fonamentalment, per a zones verdes públiques. Però l'imperiosa necessitat d'elevat els estàndards resultants i de dotar al casc urbà, i als barris més densificats del mateix, de reserves adequades de sòl públic, va dificultar la tasca d'establir una gestió urbanística que possibilités la cessió gratuïta dels sòls destinats a ús i servei públic, generalitzant-se com a sistema d'actuació més comú el d'expropiació.

Aquest sistema compta amb la dificultat afegida de que el preu final de l'adquisició del sòl no es podrà conèixer fins un moment final de l'operació urbanística, ja que el més normal es que els propietaris afectats recorrin el preu just, primer al Jurat d'Expropiació i després als Tribunals de Justícia, poden produir greus distorsions en les previsions econòmiques del planejament que afecten inclòs a la viabilitat de la gestió urbanística empresa.

Així els preus justos fixats en les expropiacions realitzades en aquests últims anys per l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet i que han arribat als Tribunals de Justícia, s'han encarat de manera substancial, com 4 ó 5 vegades el valor fixat inicialment per l'Ajuntament en les seves taxacions.

2.4.- Un problema addicional: les noves valoracions.

Aquests valors, afegits al mecanisme de l'expropiació "ope legis" resultin molt gravosos per a les arques municipals. I encara que s'han modificat de manera substancial les regles valoratives dels immobles (text refós de la Llei del Sòl i el recent Reglament de Valoracions), no ens permet concloure que amb això es va aconseguir una dràstica reducció en el preu just de les expropiacions: 1r) Perquè la modificació més significativa pot donar-se en el sòl no urbanitzat o rural però no en el sòl urbanitzat, per al que es disposen regles i criteris valoratius molt similars als anteriorment vigents; 2n) Perquè no sabem encara quins seran els criteris dels Tribunals respecte a la taxació dels sòls urbans no consolidats, resultants d'una alteració substancial en l'ordenació urbanística (art. 70 del TR de la Llei d'Urbanisme) i 3r) Perquè la situació urbanística de Santa Coloma de Gramenet no permetrà amb facilitat operacions de reordenació d'una mida significativa (per exemple, sembla difícil proposar noves actuacions de tipus de les dues ARE aprovades per a Santa Coloma de Gramenet). En tot cas, en relació a la viabilitat econòmica de la proposta ens remetem a l'estudi d'avaluació econòmica i financera elaborat pel Sr. Jordi Duatis (arquitecte).

1407



3.- Anàlisi quantitatiu i qualitatiu de les zones verdes i dels equipaments en el planejament urbanístic vigent a Santa Coloma de Gramenet.

L'anàlisi realitzat pels tècnics de la Direcció de Serveis d'Urbanisme permet concloure, quan a les zones verdes reservades pel planejament urbanístic vigent, que els estàndards resultants són deficitaris en quasi tots els barris de la localitat.

Així, dividint el sòl urbà i urbanitzable en sis àrees (CENTRE (Centre i Can Mariner), EIXAMPLE (Riu Sud i Riu Nord), LLATÍ (Riera Alta i Llatí), FONDO, SERRA MENA (Raval, Santa Rosa i Safaretjos) i SINGUERLIN (Singuerlin, Oliveres, Can Franquesa i Guinardera)), resulta que en els quatre primers l'estàndard de m²s/habitant és molt inferior al que estableix la llei urbanística de 5 m²s/habitant o de 20 m²s/habitatge: 1'7, 1'9, 2'5 i 1'7 m²s/habitant, respectivament. I tan sols les dues últimes superen l'exigència legal, 5'4 m²s/habitant i 9'6 m²s/habitant, també respectivament.

La mitja, en el conjunt de la ciutat, és de 3'78 m²/habitant, però no es comptabilitzen aquí els parcs de nova creació a nivell metropolità (clau 6c) i el sòl lliure permanent (clau 26).

Tampoc s'ha tingut en compte per aquesta comptabilització el parc fluvial del Besòs, ja construït, als marges del referit riu.

Es planteja, com a hipòtesis, la següent proposta:

1r) Potenciar el que denominem els parcs de ciutat, que serien quatre: Can Zam, Torrent Brotau, Corredor Cementiri i el que ja em dit, Parc Fluvial del Besòs.

2n) Completar el sistema de parcs de barri, mitjançant l'increment dels que ja existeixen en les àrees deficitàries i, inclús, creant en aquestes alguns de nous. Amb la possibilitat de reduir o traslladar alguns espais lliures reservats pel planejament vigent en les àrees excedents.

3r) Reduir la càrrega expropiatòria (singularment la derivada de l'aplicació de l'art. 114 del TRLU). L'objectiu serà el d'assolir l'estàndard de 20 m²s/habitant, si computem juntament amb aquests dos tipus de parcs, els espais lliures metropolitans, encara que no vagin a ser objecte necessàriament d'expropiació i aconseguir un major equilibri en la disposició de les zones verdes de barri per la ciutat.

4rt) Amb el mateix objectiu cabria suprimir la clau 17 en alguns àmbits molt consolidats per l'edificació, quines operacions podrien ser molt costoses.

4.- Sobre la possibilitat de modificar zones verdes i equipaments.

Les possibles modificacions en els sistemes de espais lliures (i de equipaments) requereix, en tot cas, la subjecció al que disposen els articles 98 a 100 del TRLU.

Les condicions bàsiques serien:

1r) La modificació del PGM hauria de garantir el manteniment i la funcionalitat dels sistemes objecte de modificació.

2n) El procediment per a la seva tramitació seria el que s'estableix en l'article 98 esmentat.

3r) L'increment de les reserves dotacionals (art. 100 TRLU) pels supòsits de major edificabilitat o número d'habitatges. Es tracta de millorar la situació actual amb els medis disponibles.

4rt) La comptabilització de la superfície del parc fluvial i de les zones verdes i equipaments a nivell metropolità no pot servir per donar compliment als estàndards d'espais lliures (i equipaments) generats per l'increment de l'edificabilitat o del número d'habitatges.

5è) Possibles modificacions d'espais lliures públics en els barris amb més afectacions, a través de:

a) Desclassificació d'alguns sòls (per a passar a clau 26).

b) Requalificació d'algunes parcel·les per fer-les edificables i en les que s'operaria mitjançant la delimitació de nous polígons que al contenir nous aprofitaments urbanístics permetria el trasllat de zones verdes i l'equidistribució de beneficis i càrregues. Complementàriament, es podria operar mitjançant una actuació aïllada de dotació (art. 100.4 TRLU), en els termes que determina l'apartat 4 de la disposició addicional 2a del TRLU.

5.- L'art. 114 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya.

L'article 114 de la vigent Llei d'Urbanisme de Catalunya té el seu antecedent mediat en l'art. 69 del text refós de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana de 9 d'abril de 1976. Però mentre aquest precepte estatal es limita a regular l'expropiació dels immobles pel ministeri de la Llei, per al supòsit del transcurs de cinc anys des de l'entrada en vigor d'un pla o un programa d'actuació urbanística, sense que s'hagués dut a efecte l'expropiació dels terrenys que no foren edificables pels seus propietaris, ni resultar possible la justa distribució de beneficis i càrregues en el polígon o unitat d'actuació delimitat, el vigent text legal català, fruit de diverses modificacions entre 2002 i 2012, deixa fora de l'expropiació per ministeri de la Llei altres supòsits:

a) El dels sòls classificats com a sòl no urbanitzable o com a sòl urbanitzable no delimitat.

b) El dels terrenys classificats com a sòl urbanitzable delimitat que estiguin dedicats a l'explotació agrícola, ramadera, forestal, cinegètica o a activitats pròpies de la naturalesa rústica dels terrenys, fins a l'execució del planejament.

c) El dels terrenys en els que s'hagin autoritzat usos u obres provisionals, fins a la supressió o cessament de les mateixes.

d) El dels terrenys ocupats per instal·lacions o construccions mentre estiguin en ús o siguin susceptibles d'ésser utilitzades fins a l'enderrocament de les mateixes o es deixin de utilitzar.

e) El dels sòls reservats per a sistemes generals a executar mitjançant projectes sectorials.

Sembla que l'aplicació d'aquestes excepcions a l'expropiació "ope legis" o per ministeri de la llei, no deuen plantejar excessius problemes en els casos que les mateixes es vinculin a la classificació urbanística del sòl, a l'inici de l'execució del planejament, a l'autorització d'usos u obres provisionals i a l'aprovació de projectes sectorials. Pot resultar més complicada l'aplicació de l'excepció relacionada amb l'existència de construccions i instal·lacions en ús o "susceptibles d'ésser utilitzades", doncs res s'estableix sobre la mida (proporció, volum, etc.) i el destí de les mateixes (ús, permanència, etc.).

En tot cas, resulta lògic entendre que algun d'aquests supòsits, perviuran o s'extingiran en funció de la voluntat dels propietaris afectats. Pel que l'aplicació de l'expropiació per ministeri de la llei resultarà de difícil predicció. S'hauria de clarificar pel legislador com s'ha d'interpretar el concepte de "susceptible de ser utilitzada" o què passa si s'abandona l'explotació o la realització de les activitats pròpies de la naturalesa rústica dels terrenys, abans que s'executi el planejament. O també, que finalitzi l'ús u obra provisionalment autoritzada.

L'expropiació "ope legis" té com a finalitat evitar als administrats els perjudicis derivats de l'afectació indefinida dels immobles de la seva propietat pel planejament urbanístic (pel seu destí, a usos de caràcter públic o a serveis públics). Ja sigui per l'incompliment dels terminis de la programació temporal del Pla o per l'absència d'aquests. Per això, el legislador posa en mans del particular un mecanisme per impedir que el procediment es paralitzi indefinidament.

6.- La jurisprudència dels Tribunals de Justícia en l'aplicació de l'expropiació per ministeri de la llei.

Des de l'article 69 del Text Refós de la Llei del Sòl de 1976 a l'article 114 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme de 2010, en la redacció donada per la Llei 3/2012, els Tribunals de Justícia han tingut l'oportunitat de generar una àmplia jurisprudència en relació a l'aplicabilitat de l'expropiació per ministeri de la llei o expropiació «ope legis». I, molt en concret, en relació amb el Pla General Metropolità d'Ordenació Urbana, de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, aprovat definitivament el 14 de juliol de 1976.

Aquesta doctrina jurisprudencial manté la seva vigència en tot allò que no ha estat objecte de canvi en alguna de les successives modificacions introduïdes en la norma legal.

6.1.- De caràcter general.

Si no s'acredita el contrari, al permetre el PGM la titularitat privada dels sistemes, no procedeix l'obtenció dels terrenys per expropiació a l'empara de l'article 103 del DL 1/1990 llevat que el planejament (el PGM o un PE determinin el destí o titularitat pública).

"Tampoco resulta aplicable la expropiación por ministerio de la Ley a aquellos terrenos que no son edificables pero por su propia naturaleza y destino, no por disposición del planeamiento" i, en tot cas, s'exigeix que el planejament prevegi la titularitat pública i per tant, l'obtenció pel sistema d'expropiació (STSJC de 13/3/2008).

"Si los terrenos no tienen que ser obligatoriamente expropiados, no puede operar la posibilidad de promover la expropiación por ministerio de la Ley" (STSJ de Catalunya de 13/6/2007). Per contra, l'expropiació per ministeri de la llei és aplicable als terrenys que *"por su destino final público se encuentran con una especial vinculación que les impide su edificación por los propietarios"*. (STSJC de 13/3/2008).

"La expropiación «ope legis» es ajena a los intereses del propietario de suelo urbanizable no programado, en cuyos casos la inedificabilidad no es consecuente con la calificación urbanística, si no con la propia naturaleza y destino del predio, a la que el plan nada más añade ni limita" (STSJC de 2/3/2004, 15/12/2005, 4/10/2006, 16/11/2007, 13/3/2008 i 8/5/2009).

"De ello resulta que el indicado precepto -art. 69 del TRLS- no resulta de aplicación al suelo que, por su propia condición, derivada de la clasificación urbanística, resulte no edificable y tampoco, como hemos recordado en la sentencia de 15/12/2005, para el suelo urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma, tan solo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano, o urbanizable programado, y en ningún caso para el suelo no urbanizable, al que el planeamiento no perjudica al incluirlo en una calificación de la que resulta su no edificabilidad". " (STS de 4/10/2006).

El repartiment de càrregues s'ha d'efectuar, en principi, a través de l'institut de la reparcel·lació, supòsit en el que no procedeix l'expropiació per ministeri de la llei, però com ja assenyalava la sentència del TS de 10/2/1987, esmentada per la de 20/3/2007 *"cuando este reparto por esta vía de reparcelación no sea posible i el afectado no obtuviera ninguna compensación con la afectación, se tendrá que arbitrar un medio a este efecto que no puede ser ningún otro que el de la indemnización a través del procedimiento señalado para la expropiación"* (STSJC de 21/3/2012).

En el mateix sentit, la sentència del TS de 11/12/2006, considera que "la administración no puede evadir el ejercicio de este derecho con el pretexto de que es posible la distribución de beneficios y cargas si se delimita un polígono o unidad de actuación, pero sin concretar cuándo, manteniendo a los propietarios pendientes de que se realice la consecuente definición sine die" (STSJC de 21/3/2012).

6.2.- Equipaments.

"La no aplicabilidad de la expropiación por ministerio de la ley en los terrenos calificados como equipamientos ha sido ya tratada por esta misma Sala siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, sentencia de 20/4/1999, en el sentido que el régimen previsto por el art. 216 del PGM no permite entender que los terrenos no sean edificables para sus propietarios por lo que la conclusión es que a falta de Plan Especial que concrete el destino público del Equipamiento, quien recurre puede instar la construcción del equipamiento de titularidad privada impidiendo la expropiación "ope legis". (STSJC de 5/3/2007).

"La simple calificación de equipamiento no es título suficiente o bastante para expropiar (debe analizarse la titularidad que otorga o permite el planeamiento), y, desde otra perspectiva, la clave 7c, "equipamientos comunitarios y dotaciones actuales y de nueva creación a nivel metropolitano" al incluir un alcance supralocal, introduce otra cuestión, como cual sea la administración que ostenta la potestad expropiatoria" (STSJC de 23/11/07).

"Que este precepto (art. 103 del Texto Refundido de 1.990) no será aplicable a aquellos terrenos que según el Plan, sean edificables por los propietarios, aunque la edificabilidad sea mínima, es decir, se comprenden en este supuesto legal, no solo los que completamente no son edificables, sino también aquellos que, pese a que si que lo son, no lo pudieran hacer los particulares por tratarse de terrenos reservados para su edificación pública" (STSJC de 13/3/2008).

"El PGM establece esta titularidad demanial para los suelos afectados por sistemas locales (art. 61 NNUU) pero no para los sistemas generales en los que se contempla (art. 170.3) la admisión de la titularidad privada y el destino a sistemas generales, en aquellos casos en los que es compatible esta titularidad y destino" (STSJC de 2/3/2004 i 15/12/2005).

"El PGM no establece la titularidad demanial de los sistemas generales en los que contempla (art 170.3 NNUU) la admisión de la titularidad privada y el destino a sistemas generales en aquellos casos en que es compatible esta titularidad y el destino" (STSJC de 27/7/2007).

"Los sistemas generales pueden estar asentados en suelo no urbanizable siempre que su naturaleza y finalidad sea compatible con esta clase de suelo ... las limitaciones derivadas de la inclusión en el Parque de Collserola no excluyen los usos de naturaleza rústica que las fincas afectadas tuvieron anteriormente. Resumiendo, se trata de un sistema general de espacios libres ubicados -al menos en parte- sobre suelo no urbanizable de titularidad privada, cuyos usos de naturaleza rústica no se ven sustituidos" (STS de 7/11/2011).

(Aquesta sentència pot estar en contradicció amb altres referides al Cementiri Comarcal de Collserola que després exposarem).

"El número 3 del propio precepto (art. 216 NNUU) prevé la adquisición del inmueble por expropiación: 1) cuando el planeamiento que lo desarrolla determine efectivamente la afectación a un tipo de equipamiento o 2) cuando a partir de los tres años siguientes a la aprobación del PGM el propietario requiere a la Administración que le adquiera el inmueble por expropiación dentro del siguiente año, quedando libre en otro caso para la construcción o instalación de cualquier equipamiento que sea susceptible de titularidad privada...no concurrió la inedificabilidad con carácter absoluto para el propietario privado que tendría que sustentar la advertencia de la expropiación, siempre y cuando la clasificación el suelo habilitara por si el aprovechamiento lucrativo" (STSJC de 26/2/2003, 30/7/1994, 19/2/2007, 26/5/2006 i 27/7/2007 i STS de 20/4/1999).

6.3.- Parcs forestals (de conservació, repoblació, reserva natural) claus 27, 28 i 29 del PGM.

"Las claves 27, 28 y 29 no exigen necesariamente la titularidad pública (la expropiación) si no que se tendrá que demostrar en cada caso concreto las circunstancias que concurran a estos efectos" (STSJC de 13/6/2007, de 27/7/2007, de 15/7/2005 i sentència per unificació de doctrina, de 17/12/2007).

"La titularidad de terrenos incluidos en un PEIN pueden ser de titularidad privada". Así se ha pronunciado este Tribunal en diversas ocasiones, entre otras SS de 3/11/2009, 27/07/2007 y 13/03/2008 (STSJC de 11/02/2011).

6.4.- Protecció de sistemes (clau 9).

"La parte de finca afectada por la clave 9 admite la titularidad privada" (STSJC de 18/2/2008).

"En lo que se refiere al suelo destinado a protección de sistemas generales, clave 9, está en lo cierto la resolución del Jurado cuando afirma que no está excluido a priori su aprovechamiento privado, de modo que no tiene que ser

necesariamente de titularidad pública ni por ende resultaría obligada su expropiación... a los efectos del art. 108.1 DL 1/2005, dado que la propiedad de la finca de autos no ha apurado hasta el presente, las posibilidades legales de aprovechamiento lucrativo privado de la misma" (STSJC de 1/09/2010). En similar sentit STSJC de 13/03/2008.

La "línea vermella" estaria en haver apurat les possibilitats legals d'aprofitament lucratiu sense assolir-ho. No obstant, cabria plantejar la circumstància de que el referit sòl, per la seva pròpia naturalesa (orografia) no pogués ser edificat, de manera que el pla res li afegeix ni limita, el que podria justificar possiblement la no aplicabilitat de l'expropiació "ope legis", amb la pròpia doctrina jurisprudencial esmentada (epígraf 6.1).

"El uso de estos espacios es el propio de los espacios verdes inedificables. No obstante, se podrán admitir en este suelo mediante la redacción de un Plan Especial.....aquellos usos i actividades de utilidad pública e interés social que, por su carácter, se puedan emplazar junto al sistema respectivo." (STSJC de 8/05(2009).

"Como dijimos en la sentencia 752/2007 de 27/7/2007, para considerar aplicable el art. 103, será preciso que previamente el planeamiento haya declarado los terrenos de titularidad pública, pues con ello la expropiación será del todo necesaria en los casos de imposible cesión obligatoria por inexistencia de sectores de actuación". (STSJC de 18/2/2008 i 13/3/2008).

6.5.- Parcs urbans: sistemes locals (6b) i generals (6c i 27, 28 i 29).

"(.....) Así, el Plan General Metropolitano establece tal titularidad demanial para los suelos afectados a sistemas locales en el artículo 61 de sus Normas Urbanísticas, pero no para los sistemas generales en los que contempla (art. 170.3) la admisión de la titularidad privada y el destino a sistemas generales, en aquellos casos en que es compatible esta titularidad y destino.

A su vez, en los preceptos más específicos para el sistema general de espacios libres (arts. 200 y ss) se establece la naturaleza de dominio público de los parques urbanos (clave 6) pero en cambio, para los parques forestales (claves 27, 28 y 29), el artículo 206 señala que "el destino de terrenos, en virtud de este Plan, a parques forestales no requiere necesariamente la titularidad pública (...).

El parque forestal, constituye un espacio de interés natural que se considera necesario preservar por sus valores científicos, ecológicos, paisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos que posee, no es de aplicación la doctrina jurisprudencial relativa a los espacios libres, parques urbanos o zonas verdes que por "crear ciudad" son sistemas generales cuya adquisición debe de efectuarse con garantía del principio equidistributivo, sino, de manera

específica, la que, en atención la verdadera naturaleza de las cosas, considera el parque forestal conforme su estado originario, que se declara a conservar por sus valores inherentes y trascendentes (.....).

Se trata, en definitiva, que la razón de la no edificabilidad no trae causa de la calificación de las fincas, sino del régimen jurídico que es propio conforme a la consideración de suelo no urbanizable". STS de 2/3/2004 i 15/12/2005 i STSJC de 8/5/2009 (possible conflicte també amb les sentències que consideren que els sistemes generals no poden ser sòl no urbanitzable).

No obstant, la Sentència del TS de 12/06/2012, en relació a l'aplicació de l'expropiació «ope legis» a uns terrenys localitzats a l'àrea metropolitana de Barcelona, qualificats amb la clau 6c ha determinat que:

"(.....) tratándose, en definitiva, de aplicar al presente caso la jurisprudencia de este Tribunal existente que en el ámbito de la interpretación de dicha norma, pues, como hemos afirmado en sentencia de 4 de octubre de 2006 en el recurso de casación 4.144/2003 , el artículo 69 de la Ley del Suelo de 1976 prevé la expropiación, en términos que resultan reproducidos por el citado artículo 103, para aquellos terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por su propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo el artículo 69 del citado Texto Refundido, como hemos recordado en la sentencia de 21 de abril de 2005 (recurso 6456/2001), una garantía para el interesado afectada por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar.

Y, como añadíamos en aquella sentencia, de ello resulta que el indicado precepto no resulta de aplicación al suelo que por su propia condición derivada de la clasificación urbanística resulte no edificable y tampoco, como hemos recordado en sentencia de 15 de diciembre de 2005 , al urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma, sólo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano o urbanizable programado y, en ningún caso, para el suelo no urbanizable al que el planeamiento en nada perjudica al incluirlo en una calificación de la que resulta su inedificabilidad.

En el presente caso, los recurrentes no niegan que el suelo antes de la vigencia del Plan General Metropolitano de Cataluña de 1976 tuviera la condición de no urbanizable, sino que entienden que ello no altera la exigencia de la expropiación "cuando nos encontramos ante suelos que aun considerándose no urbanizables se hayan adscritos o destinados a la implantación de un sistema general, como pueden ser, a modo de ejemplo, la previsión o ampliación de un aeropuerto, de un puerto, etc.", interpretación ésta sostenida por los recurrentes que se opone frontalmente a

1411



la que se deduce de la jurisprudencia de esta Sala antes mencionada, lo que impone la desestimación del recurso contencioso administrativo por considerar ajustada a derecho la resolución recurrida que declaró improcedente la pretensión expropiatoria formulada ante la recurrente en esta instancia por los propietarios del terreno".

6.6.- Sistema viari (clau 5).

"Diferente es el caso del suelo de la finca destinada a sistema viario, clave 5, cuya expropiabilidad por ministerio de la Ley resulta, por la misma lógica, de la obligatoriedad de su titularidad pública mientras la adscripción a viales públicos se mantenga y la imposibilidad de todo aprovechamiento lucrativo privado del mismo" (STSJC de 1/9/2010). Pasa no obstant, que quan la franja de terreny qualificada com a viari es localitza en sòl urbanitzable no programat ha de dur-se a colación la no operativitat de la institució prevista en l'article 103 del Text Refós de 1990, doncs "se trata de un suelo cuya inedificabilidad es consecuente con su propia naturaleza y destino" (STSJC de 8/05/2009).

6.7.- Cementiris (clau 25).

"La calificación de sistema general de cementerio comarcal, clave 25, viene dada por la MPMG de fecha 13/09/94, que variaba la anterior calificación de parque forestal, clave 27...Este Plan de Etapas del Plan especial no puede suponer ningún obstáculo para entender cumplimentado el requisito temporal del art. 108 LU dado que el mismo se refiere al planeamiento general que precisamente da la calificación de sistema general a los terrenos afectados, en el cual no se establece ningún plazo para desarrollar la actuación urbanística, por lo que no le es de aplicación la limitación referida a estos efectos" (STSJC de 3/3/2011).

"En el presente caso, el propio Plan Especial, señala que el PGM define el cementerio de Collserola como elemento de la estructura general y orgánica del territorio con atribución de cementerio comarcal, clave 25, cuando el cementerio es un equipamiento sanitario-asistencia del área metropolitana. En este contexto, la regulación de los cementerios comarcales se contiene en el PGM dentro del capítulo destinado a los equipamientos comunitarios i servicios técnicos metropolitanos arts. 218 i 219... De la anterior normativa se desprende que, tratándose de terrenos reservados para sistemas urbanísticos destinados a la ampliación del cementerio comarcal de Collserola, el cual es de titularidad pública, el propietario de estos terrenos está legitimado para instar la expropiación por ministerio de la Ley" (STSJC de 3/3/2011).

"No concurre en el supuesto de autos, la excepción prevista en el art. 108.4 LU, dado que el terreno afectado no esta clasificado como suelo no urbanizable,.... pues se trata de terrenos adscritos a sistemas generales..." (STSJC de 3/3/2011).

6.8.- Lliure permanent (clau 26).

Quan als terrenys qualificats com a lliure permanent (26) i tractar-se d'un sòl no urbanitzable no poden ser objecte de l'expropiació per ministeri de la llei. A més es tracta d'una qualificació urbanística que no contempla l'expropiació forçosa.

6.9.- Resumen de la jurisprudència esmentada.

Resumidament, no correspon l'expropiació «ope legis»:

a) Als terrenys que, conforme al planejament, no tenen que ser obligatòriament expropiats i posseeixen algun tipus d'aprofitament lucratiu encara que tinguin la qualificació d'equipament públic.

b) Aquells terrenys que el seu caràcter de no edificables deriva de la seva pròpia naturalesa i destí (parcs forestals, etc.) (27, 28 i 29).

c) La protecció de sistema (clau 9) admet també la titularitat privada i algun aprofitament lucratiu (vegis no obstant el c'), per tant, en aquests casos no serà admissible l'expropiació "ope legis".

Sí que correspon l'expropiació «ope legis» a:

a') Aquells terrenys que pel seu destí final públic establert pel planejament, es troben amb una especial vinculació que impedeix la seva edificació pels propietaris.

b') Aquells terrenys en els que la reparcel·lació, malgrat estar prevista, no fou possible.

c') Quan el planejament urbanístic declari la titularitat pública d'un terreny amb clau 9 (vegis el PERI de Singuerlin), serà susceptible d'expropiació "ope legis". No cabrà l'expropiació per ministeri de la llei de no declarar-se la titularitat pública, al admetre usos i activitats d'utilitat pública i d'interès social. No obstant, cabria que el titular acredités la impossibilitat de qualsevol aprofitament lucratiu, en quin cas, opinem, podria aplicar-se l'expropiació per ministeri de la llei, si bé cabria tenir en compte el que s'ha dit al punt 6.4 per a supòsits de no edificabilitat per pendents excessives, etc.

d') Els parcs urbans tenen la naturalesa de domini públic i per tant són susceptibles d'expropiació per l'article 114 del TRLU. No així els parcs forestals que no requereixen necessàriament la titularitat pública.

e') L'expropiació per ministeri de la llei del sistema viari resulta de la seva titularitat pública (amb possibles excepcions en el sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat).

f') Els terrenys qualificats com a cementiris comarcals (clau 25), de reservar-se com un sistema urbanístic destinat a la construcció o ampliació d'un cementiri de titularitat pública, li serà aplicable l'expropiació "ope legis".

7- Sobre el tipus d'intervencions a proposar.

Més enllà d'una possible modificació de l'art. 114 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme (ara suspès en la seva aplicació fins el 1 de gener de 2014), que no és objecte del present estudi, sí que s'escau plantejar possibilitats de solució de la problemàtica exposada. Es tracta, en tot cas, de propostes nascudes de l'anàlisi de la situació urbanística a Santa Coloma de Gramenet i, per tant, no traslladables, mecànicament, a altres municipis i a altres situacions:

Les intervencions que es proposen configuren un ampli ventall que es detalla en la Memòria i plànols elaborats per l'equip redactor i que va des de la no intervenció, el no fer res, perquè l'àmbit de que es tracta ha estat o està sent objecte d'una intervenció municipal, o sense aquesta, simplement, perquè la classificació del sòl, la seva qualificació urbanística, les preexistències o la programació urbana no ho requereixen. Aquestes situacions es reconeixen amb el dígit 0.

El ventall prossegueix amb els àmbits objecte d'una nova proposta de reordenació, a desenvolupar mitjançant un pla de millora urbana (PMU) o mitjançant un polígon d'actuació urbanística (PAU). En tot cas, la present proposta, a nivell d'avanç, formula per a cada àmbit una ordenació que podria alterar-se mitjançant un PMU, sense que això requereixi modificar el PGM de no alterar els paràmetres bàsics (edificabilitat, usos dominants). Alternativament, cabrà desenvolupar directament el polígon d'actuació urbanística amb l'ordenació proposada. Aquestes intervencions es reconeixen amb els dígit 1 i 2 i si bé es podrien unificar ambdós supòsits, poden diferentment sotmetre's a un PMU o executar directament l'ordenació imposada. Caben aquí els sectors i els polígons discontinus.

Aquests àmbits han d'incorporar parcel·les edificables. Els nous usos o la seva intensitat hauran de possibilitar un increment de valor que permeti justificar la viabilitat de l'operació.

Amb la clau 3 s'assenyalen intervencions més puntuals que permetin flexibilitzar la gestió, mitjançant actuacions aïllades de dotació. Aquestes actuacions, sense comportar una reordenació general d'un àmbit, donen lloc a la transformació dels usos preexistents o l'increment de la edificabilitat o de la densitat de determinades parcel·les i a la correlativa exigència de majors reservats per a zones verdes i equipaments de l'article 100.4 del TRLU. L'actuació pot assolir una o més parcel·les i conforme el que disposen els articles 43.3 i 100.4.e) de la mateixa Llei, es poden substituir per diner, que haurà de destinar-se a l'obtenció i execució de sistemes urbanístics.

La clau 4 es reserva per a les intervencions expropiatòries, mitjançant polígons, actuant en sòl urbà consolidat (4) o no consolidat (4*), qüestió fonamental a l'hora de taxar el sòl afectat.

La clau 5 es correspon amb teixits urbans ocupats per habitatges i afectats com a zones verdes i equipaments públics (5*) o, en el seu cas, per alineacions viàries o ajustos d'altres límits (5**), que es proposen desafectar i reconeixer com edificació existent. De fet, aquests habitatges i l'edificabilitat que consumeixen, anteriors al planejament que els va afectar, no haurien de comptabilitzar-se per a l'establiment de noves reserves de zones verdes públiques (5*).

La clau 6 recull els àmbits objecte de canvis en la modalitat de gestió a alguns equipaments. Aquí s'inclouen alguns dels àmbits de PAU per expropiació.

La clau 7 fa referència a les unitats d'actuació que en el sector de Singuerlín, delimiten els espais lliures intersticials, entre blocs, que el Pla Especial va qualificar com a zona verda pública i respecte a quina gestió, va establir que tenien que cedir-se gratuïtament, junt amb la vialitat.

Es proposa l'ampliació d'aquestes unitats. En l'epígraf següent es justifica aquesta determinació.

8.- Quan als sòls intersticials existents en tres unitats d'actuació (números 1, 2 i 3) del Sector de Singuerlín, que el

Pla Especial d'aquest àmbit qualifica com a zona 6b: es tracta d'àmbits totalment consolidats i en els que tota l'edificabilitat de l'illa o illes s'ha localitzat i esgotat en els diversos blocs construïts (zona 18). Es corresponen amb els sòls objecte de les antigues operacions d'habitatge desenvolupades durant la vigència del Pla Parcial del Nord-oest.

El Pla Especial de Singuerlín no planteja la reordenació d'aquests polígons, si no que fixa les condicions de conservació dels edificis existents ja que, esta esgotat el sostre edificable, sols resulten justificades operacions de consolidació i millora de les edificacions existents. Qualificant els espais lliures d'illa, com a zona verda pública (6b).

Aquesta determinació s'acompanya en la Memòria de Gestió del Pla Especial amb la delimitació de tres unitats d'actuació del tipus I, amb la següent regulació:

*"En l'àmbit de les unitats d'actuació del tipus I no podran concedir-se llicències d'obres i enderroc, malgrat l'aprovació definitiva del P.E., en tant no s'hagi aprovat, si és el cas, el projecte de reparcel·lació i tramés al Municipi la cessió gratuïta obligatòria dels terrenys que fixa aquest P.E.
La successió de fitxes de caràcter normatiu, que figuren com annex en aquest document, regulen les cessions i aprofitaments per cadascuna de les unitats".*

Existeixen dues situacions jurídiques diferents d'aquests sòls intersticials: la primera correspon bàsicament als habitatges que es van construir pel Patronat Municipal de l'Habitatge. En aquest cas els espais lliures són considerats

com a element comú dels immobles, pertanyent per tant als propietaris dels diferents departaments, en proporció a la seva quota de participació en la propietat horitzontal. En el Registre de la Propietat es descriuen així:

"...el resto del terreno no ocupado por las edificaciones, destinado a zonas verdes, pasos, jardines y terrenos comunes o destinados a servicios generales".

La segona correspon a aquells promotors privats que a l'atorgar l'escriptura d'obra nova i propietat horitzontal no van incloure com a element comú la part de finca corresponent a aquests espais entre blocs, amb el que els hi va quedar una resta o formant part d'una major finca.

Aquesta última modalitat vulnerava el que disposa l'art. 95.d) del Text Refós de la Llei del Sòl de 9 d'abril de 1976:

"1. Serán indivisibles:... d) Las parcelas edificables en más proporción de volumen en relación con su área cuando se construyese el correspondiente a toda la superficie".

Aquests terrenys qualificats com a zona verda pública, al no estar cercats, són d'utilització general, no limitada als propietaris dels habitatges i locals existents en els esmentats blocs. L'Ajuntament s'encarrega de la seva conservació i manteniment. S'haurà de formalitzar la cessió a l'empara del que disposa l'art. 30 del RD 1093/1997 davant la dificultat d'aconseguir l'acord dels nombrosos titulars registrals i que formen part de la propietat horitzontal o de la propietat única, quan és el promotor inicial o els seus successors, els que van inscriure aquests espais al seu favor.

Els requisits exigibles per a aconseguir la inscripció:

1r) Que existeixi un planejament dirigit a regularitzar o a legalitzar terrenys en els que l'edificació permesa estigui totalment consolidada. El planejament seria aquí el Pla Especial vigent, que no sols va qualificar aquests sòls com a zona verda pública, si no que va delimitar unitats d'actuació per aconseguir la cessió gratuïta (UA números 1, 2 i 3). Mitjançant una modificació del PGM o mitjançant un PE cap afectar com a zona verda publica altres espais intersticials que avui es qualifiquen amb la clau 18, però que tenen esgotada l'edificabilitat amb els edificis existents, sempre que el seu objectiu fos la regularització o legalització del conjunt.

2n) Incoació de l'expedient, amb sotmetiment a audiència de tots els titulars registrals per termini no inferior als trenta dies.

3r) Acord municipal d'ocupació de les finques que hagin d'ésser objecte de cessió, amb especificació del seu destí, justificant, en el seu cas, la improcedència de l'equidistribució si es sol·licita per algun afectat.

Justificaran la improcedència de la reparcel·lació les següents circumstàncies:

- a) Evitar l'enriquiment injust del promotor en el cas d'haver segregat els espais lliures sense edificar.
- b) Haver consolidat totalment l'edificació permesa esgotat l'aprofitament del solar construït.
- c) La inedificabilitat dels espais lliures remanents.
- d) Manteniment d'aquests espais amb càrrec a l'Ajuntament.

S'incorpora un quart àmbit (UA4) en el que es proposa qualificar aquests sòls intersiticials com verd públic, però que el P.E.R.I. de Singuerlín va deixar qualificats com zona 18, tot i estar esgotada la seva edificabilitat amb els blocs existents.

Barcelona, juny de 2013

José-Luis Pérez López

Advocat



Generalitat de Catalunya
Departament de Territori i Sostenibilitat
Direcció General d'Ordenació
del Territori i Urbanisme

Comissió de Política Territorial
i d'Urbanisme de Catalunya