

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA**  
**SALA DEL CONTENCIÓS ADMINISTRATIU**  
**SECCIÓ 3<sup>a</sup>**

**Recurs ordinari n° 59/2016**

**Part actora: D<sup>a</sup> MONTSERRAT MORAGAS FREIXAS, D. JOSEP MORAGAS FREIXA, D. EMILIO MORAGAS DONADEU, D<sup>o</sup> ELISA MORAGAS RAKOSNIK, D<sup>a</sup>MARÍA MAGDALENA MORAGAS RAKOSNIK, D<sup>a</sup> MONTSERRAT MORAGAS RAKOSNIK, D. RAMÓN MORAGAS BADÍA, D. XAVIER MORAGAS FREIXA, D. XAVIER SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES MORAGAS BADÍA, D<sup>a</sup> MARÍA ROSA MORAGAS DONADEU, D. EMILI MORAGAS FREIXA, D. JUAN MORAGAS BADÍA, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES MORAGAS DONADEU, D<sup>a</sup> CONCEPCIÓN MORAGAS RAKOSNIK, D. IGNACIO SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> GLORIA MORAGAS FREIXA i D. JOAN SAN MIGUEL MORAGAS.**

**Part demandada: DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT**

**Part codemandada: IL.LMS. AJUNTAMENT DE GAVÀ i VILADECANS**

**S E N T È N C I A n° 5008**

**Magistrats / es:**

**IL·LM. SR. MANUEL TÁBOAS BENTANACHS, PRESIDENT**

**IL·LMA. SRA. ISABEL HERNÁNDEZ PASCUAL**

**IL·LM. SR. HÉCTOR GARCÍA MORAGO**

Barcelona, 2 de desembre de 2020

LA SECCIÓ 3a DE LA SALA DEL CONTENCIÓS ADMINISTRATIU DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE CATALUNYA, en nom de S.M. el Rei i en atenció a allò que disposa l'art 117.1 de la Constitució, ha dictat la present SENTÈNCIA en el recurs contenciós administratiu ordinari núm. 59/2016 seguit entre les parts que segueixen:

En qualitat de part actora, D<sup>a</sup> MONTSERRAT MORAGAS FREIXAS, D. JOSEP MORAGAS FREIXA, D. EMILIO MORAGAS DONADEU, D<sup>o</sup> ELISA MORAGAS RAKOSNIK, D<sup>a</sup>MARÍA MAGDALENA MORAGAS RAKOSNIK, D<sup>a</sup> MONTSERRAT MORAGAS RAKOSNIK, D. RAMÓN MORAGAS BADÍA, D. XAVIER MORAGAS FREIXA, D. XAVIER SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES MORAGAS BADÍA, D<sup>a</sup> MARÍA ROSA MORAGAS DONADEU, D. EMILI MORAGAS FREIXA, D. JUAN MORAGAS BADÍA, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES MORAGAS DONADEU, D<sup>a</sup> CONCEPCIÓN MORAGAS RAKOSNIK, D. IGNACIO SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> MARÍA DOLORES SAN MIGUEL MORAGAS, D<sup>a</sup> GLORIA MORAGAS FREIXA i D. JOAN SAN MIGUEL MORAGAS, la qual actua sota la representació *del Procurador SR. JESUS DE LARA CIDONCHA*, amb l'assistència *del Lletrat SR. PERE M<sup>a</sup> COMAS i MIRALLES*.

Com a part demandada, DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT, el qual actua sota la representació i defensa de L'ADVOCACIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

I com a part codemandada, AJUNTAMENT DE GAVÀ, el qual ha comparegut sota la representació *del Procurador SR. IVO RANERA CAHIS*, amb l'assistència *del Lletrat SR. PERE M<sup>a</sup> COMAS MIRALLES*.

AJUNTAMENT DE VILADECANS el qual ha comparegut sota la representació *del Procurador SR. FRANCISCO JAVIER MANJARIN ALBERT*, amb l'assistència *de la Lletrada SRA. MARA SIMORRA OLIVER*.

En la tramitació de les presents actuacions han estat observades les prescripcions legals de rigor.

Ha actuant com a Magistrat ponent l'Il·lm. Sr. Hèctor García Morago, el qual expressa el parer de la Sala.

Matèria: Urbanisme

## **ANTECEDENTS DE FET**

**PRIMER:** A través de les presents actuacions el SR. EMILIO MORAGAS DONADEU i disset persones més (actors) han impugnat el Pla director urbanístic d'àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat (PDU), aprovat definitivament per Resolució de 12 de gener de 2016, del titular del DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (DTS).

**SEGON:** Per la representació processal de la part actora es va interposar el present recurs contenciós administratiu, i admès a tràmit i rebut l'expedient administratiu, li va ser lliurat i va deduir escrit de demanda, en el qual després de consignar els fets i fonaments de dret que va considerar d'aplicació, va concloure sol·licitant que es dictés Sentència estimatòria de la demanda articulada.

**TERCER:** Conferit trasllat a la part demandada i codemandades aquestes es van oposar a la demanda en els termes que seran de veure.

**QUART:** Rebudes les actuacions a prova, es van practicar les pertinents amb el resultat que obra a les actuacions i es va continuar el procés pel tràmit de conclusions succintes. Finalment es va assenyalar data i hora per a votació i veredictes, la qual cosa ha tingut lloc el dia 2 de 12 de 2020.

## **FONAMENTS DE DRET**

**PRIMER: ACTUACIONS ADMINISTRATIVES IMPUGNADES. PARTS. PRETENSIONS**

A través de les presents actuacions el SR. EMILIO MORAGAS DONADEU i disset persones més (actors) han impugnat el Pla director urbanístic d'àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat (PDU), aprovat definitivament per Resolució de 12 de gener de 2016, del titular del DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (DTS).

Es tracta d'una aprovació feta pública a través del DOGC núm. 7060, de 17 de febrer de 2016, en els termes que segueixen:

“EDICTE de 10 de febrer de 2016, sobre una resolució referent als municipis de Gavà, de Sant Boi de Llobregat i de Viladecans.

Exp.: 2014/053067/M

Pla director urbanístic dels àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat, als termes municipals de Gavà, de Sant Boi de Llobregat i de Viladecans

El conseller de Territori i Sostenibilitat ha resolt, en data 12 de gener de 2016, l'assumpte que s'indica a continuació:

Aprovar definitivament el Pla director urbanístic dels àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat que afecta els municipis de Gavà, de Sant Boi de Llobregat i de Viladecans.

(...)

Consulta i informació de l'expedient

L'expedient restarà, per a la consulta i la informació que preveu l'article 107 del Text refós de la Llei d'urbanisme, modificat per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, a l'arxiu de planejament de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme del Departament de Territori i Sostenibilitat, avinguda Josep Tarradellas, 2-6, 08029 Barcelona, de 9.30 h a 13.30 h, de dilluns a divendres feiners.

S'inclou a continuació l'enllaç al Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya, que permet la consulta telemàtica i immediata del contingut dels documents que conformen l'instrument de planejament urbanístic aprovat amb plena garantia d'autenticitat i integritat, en virtut del que preveuen la disposició addicional quarta de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, i l'article 103.3 del Text refós de la Llei d'urbanisme modificat per la Llei 3/2012, de 22 de febrer:

<http://tes.gencat.cat/rpucportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=veureFitxa&codiPublic=2014/53067/M&set-locale=ca>

Barcelona, 10 de febrer de 2016"

Els actors han sol·licitat d'aquest Tribunal que declari nul de ple dret el PDU.

Subsidiàriament, han demanat que sigui declarada la nul·litat de l'ordenació dels Sectors núm. 2, 3 i 5 del PDU, així com la classificació del sòl com a sòl no urbanitzable d'especial protecció pel seu valor agrícola (SNUEP), clau 24 b, atesa la regulació d'aquesta clau que es conté a la modificació del Pla general metropolità i a la revisió del planejament especial del Parc Agrari del Baix Llobregat.

A la demanda s'hi ha oposat el DTS com a demandat, així com els IL·LMS. AJUNTAMENTS DE GAVÀ (AG) i VILADECANS (AV) en qualitat de codemandats.

**L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB) ha estat emplaçada, però no s'ha personat.**

## **SEGON: CONSIDERACIONS PREVIES SOBRE LES PROVES**

Les proves de les quals hem disposat han estat essencialment aquestes: l'expedient administratiu; la pericial aportada pels actors, a càrrec de l'arquitecte SR. GÜELL; la pericial judicial emesa per l'enginyer agrònom SR. COSTA; i la pericial judicial subscripta per l'arquitecte SR. FERRER.

Quant a la pericial de part, haurem de descartar-la. Es percep clarament en el seu redactat un excés d'opinions jurídiques, impròpies d'una prova tècnica i, sobretot, un grau d'empatia considerable amb les tesis dels recurrents. Això últim es percep amb especial intensitat a les respostes donades als aclariments sol·licitats per l'AG. Es tracta, doncs, d'una prova que ofereix dubtes quant a la seva objectivitat.

Pel que fa a la resta de pericials, haurem de fer també algunes apreciacions.

Un pla urbanístic és el resultat d'un treball feixuc. D'un treball feixuc dut a terme (com és el cas) per un equip multidisciplinar, el qual, a banda d'haver confegit els documents corresponents a través d'un procés dilatat i complex, els ha hagut de revisar freqüentment com a conseqüència d'un nombre considerable d'al·legacions, informes i observacions incorporades a l'expedient al llarg de la seva tramitació.

Desacreditar aquest treball col·lectiu a través d'uns pocs dictàmens pericials només ha de ser possible quan els pèrits acrediten una executòria suficient en tasques de planejament i ofereixen, sense vacil·lacions, arguments de pes, clars i diàfans, estrictament vinculats a la realitat contrastada i al material incorporat a les actuacions. Deixant -sia dit de passada- la interpretació jurídica als lletrats de les parts i, sobretot, al Tribunal.

Fets aquests aclariments, entrarem en matèria, sense més preàmbuls.

### **TERCER: IMPUGNACIÓ INDIRECTA DEL PLA GENERAL METROPOLITÀ DE BARCELONA I DEL PLANEJAMENT ESPECIAL RELATIU AL PARC AGRARI DEL BAIX LLOBREGAT**

Els actors han aprofitat l'avinentesa d'aquest recurs per tal de posar en entredit l'ordenació urbanística del Parc Agrari de Baix Llobregat (PABL); a saber: la modificació puntual del Pla general metropolità aprovada definitivament el 14 d'abril de 2015 i la revisió del Pla especial de protecció i millora de l'expressat parc, aprovada definitivament el 5 de març de 2015 (DOGC núm. 6959, de 18 de setembre de 2015 en ambdós casos). Però tenen raó les demandades: aquesta impugnació indirecta (art. 26 LJCA) resulta inviable, perquè el PDU no ha estat aprovat en desplegament dels instruments d'ordenació urbanística que acabem d'esmentar, ni s'hi troba subordinat.

Si el PDU ha incorporat claus del planejament al qual ens acabem de referir, o bé a alterat algunes de llurs determinacions, ho ha fet des d'una posició externa i superior.

## **QUART: APTITUD DELS “PDU” PER TAL DE CLASSIFICAR COM A NO URBANITZABLE SÒL CLASSIFICAT FINS A LA DATA COM A SÒL URBANITZABLE**

Succeeix que el PDU, a banda de crear sengles sectors d'activitat econòmica, ha classificat com a SNUEP determinats terrenys propietat dels actors que fins a la data havien estat classificats com a sòl urbanitzable no delimitat (SUbND) afectat a equipaments metropolitans (clau 7c).

Entenen, els recurrents, que un PDU pot contenir mesures de protecció del sòl no urbanitzable existent; però no crear més sòl d'aquesta naturalesa; però no tenen raó.

L'art. 56.1.c) del text refós de 2010 de la Llei d'urbanisme preveu que els PDU poden establir “mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl”. D'altra banda, de l'art. 63.4 del Reglament executiu del TRLU (RU), es desprèn la possibilitat que els PDU puguin canviar la classificació del sòl establerta pel planejament general municipal, sense que aquesta eventualitat s'hagi vinculat o circumscrit reglamentàriament a una determinada tipologia de PDU.

En qualsevol cas, convindrà tenir present que la protecció del sòl no urbanitzable pot exigir en determinats supòsits l'increment de la superfície d'aquesta classe de sòl. Com també s'escau tenir present que la classificació de sòl com a no urbanitzable, pot esdevenir un instrument eficaç a l'hora, per exemple, d'afavorir el desenvolupament urbanístic sostenible [art. 56.1.b TRLU] o a l'hora de dissenyar actuacions d'especial rellevància social, les quals no tenen per què veure's limitades al sòl urbà o urbanitzable [art. 56.1.g) TRLU].

## **CINQUÈ: CLASSIFICACIÓ DEL SÒL I PRINCIPI D'IGUALTAT**

Els demandants consideren injustificat el fet que terrenys de la seva propietat hagin estat classificats com SNUEP pel seu especial valor agrícola (clau 24b). Succeeix, però, que aquesta classificació és coherent amb les previsions de l'art. 32.a) TRLU, posades, aquestes, en connexió amb el Pla d'espais d'interès natural (PEIN) i la Xarxa Natura 2000 (XN2000), el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC) i les previsions tuïtives del Pla territorial metropolità de Barcelona (PTMB).

També sostenen els recurrents haver estat objecte d'un greuge comparatiu.

Amb antelació al PDU, el sòl de la seva propietat es trobava classificat com a SUbND, clau 7b, com ja hem pogut veure i, per aquest motiu, consideren contrari al principi d'igualtat no haver participat de la sort d'altres propietaris

de la mateixa classe de sòl, els quals, per ministeri del PDU, haurien vist com els seus terrenys conservaven o milloraven llurs expectatives urbanístiques o de transformació, mentre que ells veien com llurs finques esdevenien SNUEP.

És, aquest últim, un al·legat que tampoc podem acollir.

Com és sabut, la “d’urbà” és una classificació reglada i en aquest plet no ha estat aportada cap prova que demostrï que el sòl propietat dels actors reunia les característiques descrites per l’art. 26 TRLU (sòl urbà).

Pel que fa al sòl “urbanitzable”, la seva configuració com a tal revesteix altíssimes dosis de discrecionalitat. El planificador classifica el sòl com a “urbanitzable” amb un ampli marge d’apreciació; i ho fa amb els terrenys que considera necessaris i adequats per a garantir el creixement de la població i de l’activitat econòmica (art. 33.1 TRLU). En aquest context, per tal d’apreciar-se un greuge comparatiu, els actors haurien d’haver demostrat, si més no, de forma contundent, que llurs finques no reunien pitjors condicions que les altres per tal de satisfer adequadament la missió que la llei ha assignat al sòl urbanitzable. Mancant aquesta prova, haurem de presumir que el PDU atorgà aprofitament urbà a aquelles finques que per les seves condicions, característiques o localització, podien contribuir de la millor manera possible als objectius de transformació o de consolidació urbana perseguits pel nou Pla.

## **SISÈ: EL “PDU” I LA DIRECTIVA DE SERVEIS**

Els terrenys rústics que el PDU no ha incorporat als sectors d’activitat econòmica es troben qualificats com a SNUEP, clau 24b.

Es tracta d’una clau contemplada pel planejament general metropolità. D’una clau que el PDU sobiranament ha fet seva.

Sostenen, els recurrents, que la clau 24b porta aparellades unes restriccions d’ús contràries o incompatibles: amb la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu y del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior; amb la normativa interna de transposició (TRLU inclòs); i amb la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

Una rèplica a l’anterior retret prou representativa, la podríem trobar a la contestació a la demanda presentada per L’AV, segons el qual,

“La contrapart de manera genèrica defensa que el PDU vulnera la directiva comunitària 123/CE/2006 “directiva de serveis” al classificar determinats terrenys com a no urbanitzable i per tant, limitar els usos a la clau atribuïda (24b).

(...)

No obstant això, i en relació a l'al·legada restricció d'usos, no es tracta d'una limitació d'usos que impliqui la vulneració de la lliure prestació de serveis i d'establiment, primer perquè la pròpia Directiva en el seu Considerant 9, exclou la matèria urbanística, la de ordenació del territori i la d'ordenació rural (...) El que fa el PDU és adaptar-se al planejament vigent que ja va justificar, exposar i acreditar el perquè de la classificació com a sòl no urbanitzable i el perquè de la protecció sobre el sòl; i a més s'ha de tenir en compte que, els terrenys de referència ja estaven parcialment classificats com a no urbanitzable, i els que estaven reservats per equipament la seva classificació era de urbanitzable no delimitat, el que implica de facto la seva consideració i submissió al règim del sòl no urbanitzable.

Per tot això, les previsions del PDU no vulneren la lliure prestació de serveis i establiment, ni s'ha produït cap actuació discriminatòria ni arbitrària, sinó que s'ha adaptat el planejament a la realitat i a les previsions del planejament vigent.”

Sens perjudici d'admetre -pel que fa estrictament a l'àmbit del PDU- el qüestionament d'una classificació i qualificació del sòl no urbanitzable que el susdit Pla ha fet seva, haurem de compartir en bona mesura els arguments de les demandades.

Primerament, perquè, tant la Directiva de Serveis, com les normes internes que la despleguen, són de dubtosa aplicació a les activitats primàries.

Haurem de recordar que l'art. 2.1 de la Directiva assenjala que “ La presente Directiva se aplicará a los *servicios* prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.” I l'art. 57 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (antic art. 50, al qual remet l'art. 4 de la Directiva) assenjala que s'escau considerar *serveis*:

“...las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

Los servicios comprenderán, en particular:

- actividades de carácter industrial;
- actividades de carácter mercantil;
- actividades artesanales;
- actividades propias de las profesiones liberales.”

En qualsevol cas, haurem de recordar que la clau posada en entredit (la 24b), admet els usos que segueixen:

“1.Agrari. Com a ús principal del Parc Agrari, atendrà a les condicions necessàries per tal d'assolir una agricultura competitiva, rendible i integrada en el medi. S'admeten els vivers, amb l'activitat vinculada a la producció de planta viva.

S'admet el cultiu sota cobert (hivernacles) sempre que compleixin les determinacions sectorials, i les servituds que operen sobre el Parc Agrari.

S'admet la venda directa, limitada a la comercialització al detall de productes agrícoles i pecuaris procedents de la pròpia explotació dins del Parc Agrari.



2. Agroelaboració. Estarà directament vinculat a l'agricultor professional i limitat a activitats de manipulació, primera transformació, envasat i conservació de productes del Parc Agrari.
3. Ramader. Estarà limitat a les granges avícoles, així com a les de bestiar oví, boví, cabrum i equí. No s'admeten granges de l'annex I de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental.
4. Habitatge rural. Estarà limitat als existents i als que s'implantin en les edificacions susceptibles de ser incloses en el catàleg de béns en sòl no urbanitzable d'acord amb el que estableix l'article 47.4 del TRLU.
5. Turisme rural. El seu exercici estarà limitat a que no comporti inconvenients, molèsties o perills sobre els usos agropecuaris veïns i sigui compatible amb els valors naturals del territori. Es podrà implantar en les edificacions susceptibles de ser incloses en el catàleg de béns en sòl no urbanitzable d'acord amb el que estableix l'article 47.4 del TRLU.
6. Aparcament. Estarà limitat a la guarda de la maquinària vinculada a l'activitat agrària i a petites zones d'aparcament vinculades a les dotacions del Parc Agrari.
7. Magatzem. Estarà limitat a l'emmagatzematge de productes agrícoles i pecuaris vinculats a la pròpia explotació agrària, i d'envasos, maquinària, eines i equips de reg i fertirrigació i vehicles agrícoles.
8. Lleure i/o educatiu. S'admet només aquell vinculat a la dimensió productiva i ambiental del Parc, de forma que el seu interès sigui màxim, i l'impacte sobre l'agricultura i els valors naturals del territori mínim. Es podrà implantar en les edificacions susceptibles de ser incloses en el catàleg de béns en sòl no urbanitzable d'acord amb el que estableix l'article 47.4 del TRLU.

Es permetran els horts lúdic-socials que compleixin les determinacions que estableixi la PEPA en les seves Normes urbanístiques.

9. Hípica. El seu exercici estarà limitat a que no comporti inconvenients, molèsties o perills sobre els usos agropecuaris veïns, a la circulació i a la xarxa de camins, ni sobre els valors agraris i naturals del territori.
10. Investigació i recerca. S'admet només aquell vinculat a la dimensió productiva i ambiental del Parc, de forma que el seu interès sigui màxim, i l'impacte sobre l'agricultura i els valors naturals del territori mínim.
11. Restauració. Només s'admet en les edificacions susceptibles de ser incloses en el catàleg de béns en sòl no urbanitzable d'acord amb el que estableix l'article 47.4 del TRLU.
12. Petits equipaments propis del Parc Agrari i infraestructures mediambientals i de xarxes de serveis que s'hagin d'emplaçar en el medi rural."

Es tracta, al capdavant, d'un règim d'usos que troba la seva explicació en el tractament donat pel PTMB i altres instruments a determinats espais oberts amb valors mediambientals molt sensibles (llegeixi's: raó imperiosa d'interès general). Un règim d'usos que, d'altra banda, el pèrit SR. COSTA ha considerat justificat, a més de d'assenyalar l'aptitud del sòl concernit per tal de conrear productes d'horta de qualitat, diferenciats i d'alt valor afegit, aprofitant la proximitat d'una població metropolitana nombrosa, amb un nivell de renda relativament alt.

Així les coses, no resulta possible qualificar de discriminatòries, injustificades, inadequades i desproporcionades les condicions d'explotació que es desprenen del règim d'usos associat a la clau 24b. I encara amb més raó si tenim present que els terrenys propietat dels actors estaven classificats anteriorment com a S<sub>U</sub>ND i, per tant, sotmesos al règim d'utilització, gaudi i disposició propi del sòl no urbanitzable (art. 52.2 TRLU), amb la condició afegida de "sòl rústic" a

efectes de valoració [arts. 21.2.b), 34 i 36 del text refós estatal de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana -LSRU-].

## **SETÈ: EVENTUALS DEFECTES DE TRAMITACIÓ DEL “PDU”**

Els recurrents sostenen que el PDU ha vulnerat determinats requisits als qual es troben sotmeses les modificacions del planejament general (art. 97 i 99 TRLU). Les demandades, per la seva banda, han considerat que es tracta de requisits degudament satisfets, sens perjudici de ser aplicables exclusivament al planejament general municipal o metropolità.

En allò que ara interessa, l'art. 97 TRLU estableix que:

“(…)2 bis. En el cas de modificacions relatives a sistemes urbanístics, i per tal que es pugui apreciar que hi ha una projecció adequada dels interessos públics, cal complir, com a mínim, els requisits següents:

(…) d) Si la modificació consisteix en la reducció, en l'àmbit del pla, de la superfície dels sòls qualificats d'equipaments de titularitat pública, la reducció ha de quedar convenientment justificada en virtut de qualsevol de les circumstàncies següents:

Primer. Per la suficiència dels equipaments previstos o existents per fer front a les necessitats.

Segon. Per la innecessarietat dels terrenys per a la prestació del servei que en motivava la qualificació, pel fet que el servei en qüestió ha passat a prestar-se en altres terrenys de titularitat pública.

Tercer. Per l'interès públic prevalent de destinar els sòls a un altre sistema urbanístic públic (…)

I l'art. 99 diu així:

“1. Les modificacions d'instruments de planejament general que comportin un increment del sostre edificable, de la densitat de l'ús residencial o de la intensitat dels usos, o la transformació dels usos establerts anteriorment han d'incloure en la documentació les especificacions següents:

a) La identitat de tots els propietaris o titulars d'altres drets reals sobre les finques afectades, públiques o privades, durant els cinc anys anteriors a l'inici del procediment de modificació, i els títols en virtut dels quals han adquirit els terrenys. Aquesta especificació es duu a terme mitjançant la incorporació a la memòria d'una relació d'aquestes persones i de les certificacions pertinents expedides pel Registre de la Propietat i, si s'escau, pel Registre Mercantil. En el cas de manca d'identificació del propietari en el Registre de la Propietat s'han de fer constar les dades del cadastre. També s'ha de fer constar a la memòria si hi ha un adjudicatari de la concessió de la gestió urbanística, i la seva identitat.

b) La previsió, en el document de l'agenda o del programa d'actuació del pla, de l'execució immediata del planejament i l'establiment del termini concret per a aquesta execució, el qual ha d'ésser proporcionat a la magnitud de l'actuació.

c) Una avaluació econòmica de la rendibilitat de l'operació, en la qual s'ha de justificar, en termes comparatius, el rendiment econòmic derivat de l'ordenació vigent i el que resulta de la nova ordenació. Aquesta avaluació s'ha d'incloure en el document de l'avaluació econòmica i financera, com a separata.

2. Les modificacions d'instruments de planejament general a què fa referència l'apartat 1 resten també subjectes a les particularitats i tenen els efectes següents:

a) Si les determinacions del planejament general que s'han de modificar tenen una vigència inferior a cinc anys, requereixen l'informe favorable de la comissió territorial d'urbanisme competent, abans de la tramitació. L'informe ha d'ésser demanat per l'administració competent per a tramitar-lo i s'entén emès en sentit favorable si transcorren tres mesos des que es va sol·licitar sense que s'hagi notificat. Els motius que justifiquen la

modificació han d'estar explicitats convenientment en la sol·licitud d'informe i s'han de fonamentar en raons d'interès públic degudament enumerades i objectivades.

b) L'incompliment dels terminis establerts per la modificació per a iniciar o acabar les obres d'urbanització o per a edificar els solars resultants comporta que l'administració actuant adopti les mesures necessàries perquè l'actuació s'executi o per retornar a l'ordenació anterior a la modificació.

3. Si les modificacions d'instruments de planejament general comporten un increment de sostre edificable i es refereixen a sectors o a polígons d'actuació urbanística subjectes a la cessió de sòl amb aprofitament, han d'establir el percentatge de cessió del 15% de l'increment de l'aprofitament urbanístic."

Després d'haver analitzat els al·legats de les parts i la documentació incorporada a les actuacions, aquest Tribunal ha arribat a les conclusions que segueixen:

1: El PDU és "planejament general" perquè així ho expressa l'art. 55.1 TRLU.

2: El PDU -no és pas controvertit- ha modificat les previsions del planejament general metropolità.

3: L'art. 97 TRLU és aplicable al cas perquè no estableix diferències; es refereix a la modificació de "les figures de planejament urbanístic" sense distinció.

4: També és aplicable al cas l'art. 99 TRLU, perquè es projecta sobre les "figures de planejament urbanístic general" i sobre llur modificació; i el PDU, com ja hem vist, és "planejament general" que ha modificat "planejament general", encara que aquest últim sigui metropolità (art. 55.1 TRLU).

D'altra banda, el pèrit SR. FERRER ha detectat en el PDU una modificació a l'alça del sostre edificable; de la intensitat dels usos; i també de la transformació d'aquests últims.

I, si bé el pèrit no ha pogut calcular globalment si en l'àmbit del PDU vist com un tot hi ha hagut increment de sostre per una certa indefinició del planejament previ, les dades que ha ofert permeten visualitzar que en els sectors d'activitat econòmica hi ha hagut notables millores en l'aprofitament (usos industrials i d'oficines, així com augment de la edificabilitat neta dels equipaments a Can Sabadell; o increment de la densitat de l'ús d'habitatge al Sector de Llevant).

5: El document del PDU denominat "bases tècniques i econòmiques" [art. 56.2.d) TRLU] conté un informe de sostenibilitat les xifres del qual no han estat posades en entredit eficaçment. Es tracta d'un informe que respon a les previsions de l'art. 22.4 LSRU (art. 15.4 del text refós de 2008).

6: El mateix document conté una avaluació econòmico-financera [arts. 59.1.e) TRLU i 76.3 RU, per analogia; i art. 99.1.c) TRLU].

Efectivament, només es justifica la viabilitat econòmica dels sectors d'activitat econòmica, perquè a la resta del sòl no es preveu cap actuació significativa.

Al pèrit SR. FERRER li ha generat dubtes; però no pas ens uns termes susceptibles de fonamentar amb seguretat i rigor un judici negatiu per part d'aquest Tribunal.

És cert que l'avaluació no conté un estudi del rendiment econòmic del sòl anteriorment classificat com a SUBND mitjançant la comparació d'aquest mateix sòl abans i després de ser classificat com a SNUEP. Però es tracta d'una omisió que no pot ser considerada una contravenció de l'art. 99.1.c) TRLU. Com a molt podríem qualificar-la d'irregularitat no invalidant.

El SUBND era un sòl amb el qual no s'havien patrimonialitzat expectatives urbanístiques en el sentit usual de l'expressió. Es tractava, com ja hem dit, de sòl "rústic" que, un cop reclassificat com a SNUEP, no hauria vist substancialment alterada la seva naturalesa ni els criteris de valoració, la qual cosa podia justificar el fet de prescindir d'un estudi de rendibilitat.

7: Pel que fa a l'art. 99.1b) TRLU, haurem de dir que "l'execució immediata" de la qual en parla el precepte, no pot ser interpretada en termes tant maximalistes o extrems com els suggerits pels recurrents.

A la programació de tots els sectors d'activitat econòmica es pot percebre el propòsit d'iniciar les actuacions en dates properes o només supeditades a l'aprovació sense dilacions dels instruments de gestió, així com a la contractació subsegüent de les obres o a la selecció d'un operador.

El fet que a hores d'ara no hagin estat executades una part de les actuacions previstes, no ens ha de fer oblidar que l'enjudiciament del PDU ha de venir referit a la data de la seva aprovació definitiva.

8: L'art. 99.2.b) TRLU no diu que el Pla hagi de preveure les mesures a adoptar en cas d'incompliment de terminis. Es limita a assenyalar que en cas de produir-se aquesta eventualitat, l'Administració actuant haurà d'adoptar les mesures necessàries perquè l'actuació s'executi o perquè sigui restablerta l'ordenació precedent. Una prova més de la necessitat d'interpretar amb una certa flexibilitat la "immediatesa" a la qual ens em referit anteriorment.

9: Si tenim present quina es la finalitat a la que respon l'art. 99.1.a) TRLU (prevenció i detecció, en el seu cas, de la corrupció urbanística) entendrem que

l'aplec de dades registrals sobre propietaris i titulars de drets reals, en el cas del PDU s'hagi limitat a aquell sòl que ha vist incrementat el seu aprofitament o el seu valor.

10: A l'expedient consta justificada l'eliminació de la reserva per a equipaments de caràcter metropolità.

Es tracta d'una mesura que també ha trobat justificada el pèrit SR. FERRER, en no haver-se vulnerat cap estàndard i en haver-se acreditat la innecessarietat de la dita reserva i la suficiència, malgrat això, d'equipaments a escala local i metropolitana.

Afegirem, per últim, que la supressió de la reserva també hauria obeït a l'estratègia prevista al respecte pel PTMB.

### **VUITÈ: SOBRE LA DESVIACIÓ DE PODER DENUNCIADA**

Els actors han considerat que el PDU es fruit de la desviació de poder -quan no del frau de llei- perquè, segons ells, amb la classificació del SNUEP, clau 24b, aquest Pla amaga el propòsit de crear un sistema general d'espais oberts sense cobertura legal.

Les demandades sostenen que aquesta classificació del sòl es troba prou justificada a la Memòria d'ordenació (MO) del PDU i que no hi ha, al respecte, cap prova d'una intenció desviada i oculta.

La desviació de poder consisteix en emprar potestats públiques per tal d'assolir objectius aliens a les mateixes. Es tracta d'un vici, doncs, que, per la seva pròpia naturalesa, reclama proves o, si més no, indicis prou sòlids. Indicis prou sòlids que en el present supòsit hem trobat a faltar. I el mateix hauríem de dir del frau de llei denunciat pels demandants.

### **NOVÈ: SOBRE EL RETRET D'ARBITRARIETAT I DE MOTIVACIÓ APARENT DEL "PDU"**

Els recurrents han imputat al PDU arbitrarietat i motivació aparent. En aquest sentit han fet algunes observacions que podríem resumir així:

-El propòsit d'afrontar una situació d'atur elevat no ha estat precedit de cap estudi seriós.

-Les pericials han acreditat la manca de rellevància social i econòmica de l'operació i, per tant, la inexistència d'una necessitat d'impulsar el PDU.

També l'absència d'una justificació pel que fa als àmbits delimitats i pel que fa a l'interès supramunicipal.

-El PDU no ve acompanyat de cap compromís econòmic tangible, ni de cap inversió concreta.

-La reclassificació del sòl és merament especulativa.

-La supressió de la reserva per a equipaments metropolitans és contrària al principi de sostenibilitat.

Es tracta d'observacions que han estat objectades per les demandades i que aquest Tribunal no podrà prendre en consideració.

Arbitrarietat és sinònim de caprici; de renúncia a decidir a l'empara de raons aprehensibles, i aquest no és el cas.

La MO del PDU és extensa i consigna en el seu sí el *perquè* del PDU; el *perquè* dels àmbits delimitats; la presència d'un interès supramunicipal; i, en definitiva, les raons que justificarien totes i cadascuna de les seves determinacions.

Que els actors no els hi agradi el PDU és legítim i comprensible; però que una decisió administrativa no agradi, no equival a que la mateixa no vingui precedida d'una explicació coherent i suficient. Una altra cosa és que aquesta decisió pugui ser il·legal.

I, quant al propòsit de generar activitat econòmica en un context d'atur accentuat, simplement dir que es tracta d'un objectiu fonamentat en un fet pràcticament notori.

## **DESÈ: SOBRE LA PRESÈNCIA D'INTERÈS SUPRAMUNICIPAL**

Els demandants han considerat que no existeix un interès supramunicipal susceptible de justificar el PDU. En aquest sentit, han portat a col·lació l'opinió del pèrit SR. FERRER. Tanmateix, aquest Tribunal té seriosos dubtes que un únic pèrit arquitecte es trobi en condicions d'emetre una opinió autoritzada i prevalent sobre un concepte jurídic indeterminat (l'interès supramunicipal) que sovint es nodreix de moltes disciplines.

Que el PDU pretengui solucionar -entre d'altres coses- problemàtiques urbanístiques concretes susceptibles de ser analitzades des d'un estadi estrictament local, no vol dir que les mesures de desplegament del Pla no hagin estat prefigurades per tal de projectar els seus efectes per damunt de les fronteres municipals. De fet, resultaria fins i tot temerari pressuposar, per

exemple, que de la dinamització econòmica en qualsevol dels sectors delimitats, només se'n beneficiaran els aturats del municipi concernit.

En l'anterior sentit, hauríem d'acollir els al·legats de les demandades, basats en la necessitat d'una actuació coherent i unitària en pro d'un desenvolupament urbanístic harmònic en un entorn caracteritzat pels efectes nocius d'una fragmentació excessiva; i tot això, en un context econòmic certament difícil.

## **ONZÈ: SOBRE EL “PDU” I L'ÀMBIT ATRIBUIT LEGALMENT AL PLANEJAMENT DIRECTOR DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA**

1: No és la primera vegada que aquest Tribunal ha hagut de pronunciar-se sobre les relacions existents entre el planejament director de factura íntegrament autonòmica i el planejament director que la llei atribueix a L'AMB. Darrerament ho hem fet en el sí dels recursos ordinaris núm. 270/2017 i 271/2017 (Pla director urbanístic de reforma de la Gran Via, a l'Hospitalet de Llobregat).

Sobre la naturalesa i abast dels Plans directors encara no se n'ha escrit prou malgrat tractar-se d'una figura que semblaria que tendeix a proliferar; i aquesta darrera és una circumstància que ha fet que aquest Tribunal s'hagi pres amb especial interès l'extrem de la controvèrsia que ara ens ocupa.

2: En allò que ara importa, el règim general dels Plans directors urbanístics (PDU) el trobem condensat al text refós de 2010 de la Llei d'urbanisme (TRLU).

L'art. 55.1 d'aquesta disposició legal consagra els PDU com a instruments integrants del “planejament urbanístic general”, junt amb els plans d'ordenació urbanística municipal i les normes urbanístiques.

Crida l'atenció que el PDU -que, com veurem, no semblen cridats a procurar una ordenació “integral” del territori-, es vegin identificats com a portadors de “planejament general” si no és pel fet de tractar-se de figures dissenyades per tal de desplaçar o substituir parcialment el planejament general per excel·lència; a saber: el municipal.

L'art. 56, per la seva banda, defineix el contingut possible dels PDU i ho fa en els termes que segueixen:

1. Correspon als plans directores urbanístics, de conformitat amb el planejament territorial i atenent les exigències del desenvolupament regional, establir:

- a) Les directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal.
- b) Determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de persones i mercaderies i el transport públic.
- c) Mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl.
- d) La concreció i la delimitació de les reserves de sòl per a les grans infraestructures, com ara xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres de semblants.
- e) La programació de polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats en el si de la tramitació regulada per l'article 83. Aquesta programació ha de garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis que estableix l'article 3.
- f) La delimitació d'una o de diverses àrees residencials estratègiques i les determinacions necessàries per procedir a l'execució directa d'aquestes actuacions.
- g) La delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars.

(...)

6. Els plans directores urbanístics de delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal a què fa referència l'apartat 1.g:

- a) Classifiquen i qualifiquen el sòl i comporten la delimitació de sectors de sòl urbanitzable delimitat o de sòl urbà no consolidat. Amb aquesta finalitat, poden modificar la classificació urbanística del sòl o les condicions de desenvolupament previstes pel planejament urbanístic vigent.
- b) Estableixen l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i la documentació propis d'un pla urbanístic derivat i les altres determinacions pròpies d'aquest instrument.
- c) Poden incorporar la concreció del traçat i les característiques de les obres d'urbanització amb el nivell i la documentació propis d'un projecte d'urbanització.
- d) Legitimen l'inici de l'execució urbanística de l'actuació, sense necessitat de fer l'adaptació prèvia del planejament urbanístic general municipal, la qual s'ha de dur a terme en els terminis que el pla director urbanístic estableixi.
- e) Especifiquen l'administració actuant.”

**En darrer terme, l'art. 157 bis TRLU tanca el cercle amb aquestes previsions:**

“Article 157 bis  
Sectors d'interès supramunicipal

1. Els sectors d'interès supramunicipal són actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars que promou l'Administració de la Generalitat mitjançant l'elaboració de plans directores urbanístics l'aprovació definitiva dels quals permet dur a terme directament la transformació urbanística del sòl.

2. Els sectors d'interès supramunicipal s'han de situar en els àmbits d'interès territorial definits pel planejament territorial, en coherència amb les seves normes, i han de poder garantir una bona accessibilitat a la xarxa de comunicacions. En el cas que l'actuació d'interès territorial no sigui prevista en el planejament territorial, és



requisit previ per a la formulació i l'aprovació del pla director urbanístic corresponent l'acord de la Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme que reconegui l'interès territorial de l'actuació.

3. Corresponen a l'administració actuant dels sectors d'interès supramunicipal els drets i les facultats que estableix l'article 23 i els que, per a les àrees residencials estratègiques, estableix l'article 157.4.”

En el nostre cas, haurem de centrar l'anàlisi en l'apartat c) de l'art. 56.1 TRLU i en els art. 56.6 i 157 bis del mateix text normatiu, atès que estem analitzant una variant de PDU a través de la qual, per una banda ha estat classificat sòl no urbanitzable amb un disseny tuitiu i, per l'altra, han estat prefigurades, en determinats àmbits, actuacions d'especial rellevància social i econòmica d'abast supramunicipal.

3: Abans d'endinsar-nos en el règim del planejament director metropolità i en la dialèctica existent entre aquest i el planejament director autonòmic, s'escaurà que aprofundim prèviament en les “fronteres” intrínseques del planejament director que ara ens ocupa, que no són altres que les específicament previstes als art. 56.6 i 157 bis TRLU.

Es tracta d'una reflexió obligada, perquè el PDU és un planejament susceptible de comprimir l'autonomia local en l'àmbit de l'urbanisme, la qual cosa ens obligarà a interpretar els conceptes jurídics indeterminats que es manegen als art. 56.6 i 157 bis TRLU, en el context de normes europees i estatals bàsiques que, conscients de la dificultat de posar fronteres nítides i uniformes entre les atribucions de les instàncies territorials “superiors” i les dels ens locals, han fixat uns criteris rectors cridats a salvaguardar el nucli dur de l'autonomia local.

L'art. 4.3 de la Carta Europea de l'Autonomia Local estableix que *“El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.”*

I l'art. 2.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) afegeix que *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

D'aquest preceptes es desprèn que, en una matèria de tanta sensibilitat local com és *l'urbanisme*, perquè una part de la seva regulació i gestió pugui desplaçar-se de la seva seu natural (local) a instàncies superiors de caràcter no local -amb sacrifici del principi de *proximitat*-, s'escaurà justificar-ho en base a l'especial transcendència de l'assumpte de què es tracti i en les mancances o carències d'una gestió local susceptibles de perjudicar l'assoliment idoni i eficaç de l'objectiu desitjat.

Dit, tot això, sense perdre de vista, per afegitò, el deure de ponderar els interessos i les competències alienes [art. 4.1.b) de la Llei bàsica 30/1992, de 26 de novembre, reiterat a l'art. 141.1.b) de la Llei bàsica 40/2015, d'1 d'octubre].

És, doncs, en aquesta direcció que caldrà interpretar el significat d'allò que el TRLU descriu com a "*actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars*", les quals han de ser necessàriament "*d'interès supramunicipal*".

Actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars n'hi poden haver moltíssimes i de diferent nivell; però perquè puguin encabar-se en les previsions dels art. 56.1.g), 56.6 i 157 bis TRLU, serà precís que a l'expedient hi consti allò que podríem qualificar de *motivació reforçada*. De no ser així, estariem admeten la presència d'una via de desapoderament de les competències locals, sotmesa exclusivament a criteris de pura i simple *oportunitat política*; d'una oportunitat política sense límits aprehensibles.

La *motivació reforçada* a la qual ens estem referint implica fugir del discurs merament retòric o basat en tòpics i comporta la càrrega d'explicar, amb fonaments, amb claredat i amb adherència a la realitat tangible les característiques detallades de les actuacions; el perquè de les mateixes; l'interès públic present; el perquè de la dimensió supramunicipal d'aquest interès; i el perquè d'una gestió autònoma i no pas local o plurimunicipal en tots o en els seus principals estadis (planificació, gestió, etc). I en aquest mateix sentit, afegiríem que la *motivació reforçada* hauria de venir acompanyada d'una explicació plausible de les raons per les quals la Generalitat de Catalunya no hauria de trobar-se en disposició d'assolir els mateixos objectius fent ús de les seves competències ordinàries (planejament territorial o sectorial; informes sectorials vinculants en seu de planejament local o municipal; i, en darrer terme, control de legalitat d'aquest últim).

4: Pel que fa al règim jurídic del planejament director metropolità, el trobem a la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB), que diu així:

"Article 21. Ordenació urbanística integrada del territori metropolità

1. L'ordenació urbanística integrada del territori metropolità s'instrumenta per mitjà del Pla director urbanístic metropolità i el Pla d'ordenació urbanística metropolità.

(...)

Article 22. Objectius del Pla director urbanístic metropolità

El Pla director urbanístic metropolità té els objectius següents:

- a) Establir els elements estructurants de l'ordenació urbanística de l'àmbit territorial metropolità.
- b) Establir les determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de les persones i les mercaderies i el transport públic metropolità.
- c) Establir mesures de protecció del sòl no urbanitzable i l'estructura orgànica d'aquest sòl.
- d) Concretar i delimitar les reserves de sòl per a les infraestructures i els sistemes generals de l'àmbit metropolità, com ara xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments, d'espais lliures i altres de semblants.
- e) Definir polítiques metropolitanes de sòl i habitatge, i també d'activitat econòmica, per a garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per a garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis establerts per l'article 3 del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005.

Article 23. Determinacions del Pla director urbanístic metropolità

1. Correspon al Pla director urbanístic metropolità, d'acord amb el planejament territorial:

- a) Definir, en l'àmbit metropolità, les reserves per als sistemes urbanístics generals de comunicacions i d'altres infraestructures, equipaments comunitaris i espais lliures, com ara els parcs, els corredors naturals o altres espais per al lleure o per a la preservació dels elements naturals.
- b) Classificar el sòl de l'àmbit metropolità. Pel que fa al sòl urbà, el Pla director delimita els terrenys que tenen aquesta classificació i, si escau, concreta els àmbits de sòl urbà no consolidat a què fa referència la lletra d.
- c) Fixar els criteris per a qualificar el sòl urbà i urbanitzable. En aquest sentit, el Pla director urbanístic pot establir les magnituds d'edificabilitat, usos, densitats i reserves de sistemes per al desenvolupament del sòl urbanitzable delimitat i no delimitat, i dels àmbits de transformació urbanística del sòl urbà, amb relació als diversos àmbits territorials.
- d) Definir i, si escau, delimitar els àmbits de transformació urbanística d'interès metropolità.
- e) Garantir l'ús racional del territori, la preservació del medi natural, la qualitat de vida i el valor agrícola i forestal dels terrenys.
- f) Definir la normativa urbanística i d'edificació comuna.
- g) Les altres determinacions establertes pel Pla territorial metropolità.

2. Quant a la programació metropolitana de sòl i habitatge, i també de l'activitat econòmica, el Pla director urbanístic metropolità ha de classificar i qualificar els sòls necessaris per a assolir els objectius, i els sectors delimitats a aquests efectes es poden desenvolupar directament per mitjà de plans derivats.

3. El Pla director urbanístic metropolità pot contenir determinacions en els aspectes següents:

- a) La qualificació urbanística del sòl, d'una manera coherent amb els objectius que es volen assolir i si resulta de les determinacions de l'apartat 1.

b) La definició d'àmbits i criteris, amb l'abast determinat coherentment i justificadament pel mateix Pla, per a ajustar la classificació per mitjà del Pla d'ordenació urbanística metropolitana.

c) La definició de criteris per a les transferències de sostre edificable.

4. El Pla director urbanístic metropolitana ha d'especificar les determinacions que poden ésser executades directament i que són susceptibles, si escau, de desenvolupament per mitjà d'un planejament derivat.

5. El Pla director urbanístic metropolitana ha de respectar les determinacions dels plans directors urbanístics que, amb objectius sectorials específics, formula l'Administració de la Generalitat en exercici de les seves competències i que afecten l'àmbit metropolitana. En els àmbits ordenats pels plans directors de delimitació i ordenació de les àrees residencials estratègiques, el Pla director urbanístic metropolitana s'ha d'atènyer a les determinacions d'aquests plans directors específics.”

Quant a les previsions a les quals remet l'art. 23.1.g) LAMB, veurem que segons la normativa del PTMB, són aquestes:

“Article 5.2 Planejament urbanístic supramunicipal

(...)

1. PDU de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)

Aquest pla director ha d'establir les seves determinacions sobre els tres sistemes objecte d'aquest Pla: espais oberts, assentaments urbans i infraestructures de mobilitat. Aquest PDU ha d'incloure, dins del seu àmbit territorial, com a mínim, els termes dels municipis de les entitats metropolitanes creades a la Llei 7/1987, de 4 d'abril, i de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Cas que el Parlament de Catalunya aprovi la creació d'una entitat metropolitana de Barcelona, l'àmbit territorial del PDU ha de coincidir amb l'àmbit d'aquesta entitat. El PDU ha d'ésser l'instrument urbanístic previ de revisió i adaptació del planejament urbanístic vigent a les prescripcions d'aquest Pla territorial.

El PDU ha d'establir el marc d'adaptació del planejament general metropolitana vigent amb la formulació d'un text únic per a aquest àmbit per tal d'homogeneïtzar i d'harmonitzar el seu contingut.

A. En aquest àmbit són especialment importants les oportunitats d'intervenció sobre àrees urbanes en transformació, una part de les quals pot tenir un caràcter estratègic per al conjunt de la regió metropolitana.

B. Pel que fa al sistema d'espais oberts, s'han de definir i regular amb la precisió necessària els espais de transició entre els sòls urbans i els espais naturals o agrícoles, i s'han de definir els espais de valor connector d'acord amb els criteris mediambientals o paisatgístics, així com els mecanismes de gestió adequats per tal de resoldre els conflictes de delimitació.

C. Les centralitats urbanes s'han de desenvolupar tenint en compte les pròpies del sistema urbà policèntric que configura l'àrea metropolitana, més les noves àrees de centralitat a definir amb les opcions estratègiques de transformació i extensió urbana.

D. El pla director ha de definir els llistats de densitats, intensitats i estàndards per a cada part del territori a desenvolupar pel planejament urbanístic metropolitana. També podrà fixar normes urbanístiques comunes.

E. Pel que fa a les àrees industrials el pla director ha de concretar i desenvolupar especialment les estratègies corresponents a les Àrees especialitzades industrials a transformar (article 3.12) i a les Àrees especialitzades industrials a consolidar i equipar (article 3.13), tot tenint present el caràcter estratègic del teixit industrial metropolitana.

F. L'establiment d'àrees amb un notable contingut terciari, comercial i d'oficines s'ha de plantejar sobre les operacions de renovació i/o extensió urbana amb una dotació suficient de transport públic d'alta capacitat segons les pautes establertes a l'article 3.25.

G. Tot tenint present que en conjunt aquesta és una àrea força equilibrada, pel que fa a la relació entre població ocupada resident i llocs de treball localitzats, el pla director amb les seves propostes d'ordenació, definició

d'usos i intensitats ha d'aprofundir en el seu manteniment i millora dins de l'àmbit global i en els subàmbits que a l'efecte defineixi.

H. El pla director ha de desenvolupar les estratègies dels conjunts d'Àrees especialitzades residencials a reestructurar especialment a la comarca del Baix Llobregat, als vessants de la serra de l'Ordal.

I. Pel que fa al sistema viari, el pla director ha de definir i regular el desenvolupament de les vies metropolitanes amb continuïtat en el territori que aporten connexió i suport intermunicipal d'escala més local no tractades en aquest Pla territorial.

J. Pel que fa a les Àrees funcionals estratègiques, el PDU de l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha de localitzar les existents i assenyalar noves reserves per a la seva ampliació o l'establiment de noves i regular els usos a mantenir, transformar o implantar de nou, d'acord amb el que estableix l'article 3.7 d'aquestes normes.

K. El PDU pot contenir determinacions urbanístiques directament aplicables que no precisin d'altres planejaments de desenvolupament i determinacions per a ser desenvolupades mitjançant planejament derivat, d'acord amb l'article 63.2 del Reglament d'Urbanisme, aprovat pel Decret i 305/2006, de 18 de juliol."

5: És veritat que les previsions de l'art. 56.1.g) i 157 bis TRLU van veure la llum aproximadament dos anys després d'haver entrat en vigor la LAMB (Llei 3/2012, de 22 de febrer). Tanmateix, la regulació sobre el planejament director continguda a la LAMB, no deixava de ser una "especialitat" envers les previsions del TRLU i, com a tal, mereixia esdevenir immune a les modificacions del "règim general" del planejament director contingut a la refosa de la Llei d'urbanisme. Si més no, en no haver contemplat, la Llei 3/2012, cap modificació de la LAMB, més enllà de les previstes per la seva Disposició addicional primera, les quals no haurien alterat per res les normes que ara estem examinant.

Així les coses, haurem de reparar en l'art. 23.5 LAMP, perquè es tracta d'un precepte que no diu poques coses.

D'entrada limita els plans directors autonòmics susceptibles d'imposar-se al planejament director metropolità. La Llei 3/2012 hauria pogut modificar aquesta previsió; però no ho va fer, per la qual cosa la prevalença dels plans directors promoguts i aprovats per la Generalitat s'ha de circumscriure als que tenen per objecte àrees residencials estratègiques i a aquells que persegueixen objectius "específics" de caràcter "sectorial" en l'àmbit competencial autonòmic.

Tàcitament, l'art. 23.5 LAMB també ens està dient que llevat d'aquestes dues excepcions, el planejament director promogut per L'AMB, ha d'ocupar (en el seu àmbit territorial) l'espai que amb caràcter general tenen atribuït els plans directors autonòmics. No és casual, doncs, el gran paral·lelisme que existeix entre l'abast material dels plans directors autonòmics i el del planejament director metropolità; paral·lelisme que s'aprecia espacialment si comparem les lletres b), c), d) i e) de l'art. 56.1 TRLU, amb les lletres a), b), c) i d) de l'art. 22 LAMB.

Quant a l'execució d'actuacions d'interès metropolità de caire social, econòmic o singular (siguin o no d'especial rellevància) el planejament director de L'AMB les pot incorporar sense problemes [art. 22.e) LAMB].

Pel que fa al sòl no urbanitzable i al foment de l'activitat econòmica -les dues potes del PDU objecte del present recurs- les lletres c) i e) de l'art. 22 LAMB són clares i es refereixen a les mesures de protecció del sòl no urbanitzable i a l'estructura orgànica d'aquest sòl per una banda, i per l'altra, a la definició de polítiques metropolitanes "d'activitat econòmica". Polítiques "d'activitat econòmica" a les quals no es referia el redactat original de l'art. 56 TRLU (planejament director autonòmic), per la qual cosa es de suposar que va ser modificat a través de la Llei 3/2012 sense que això comportés, com ja hem vist, cap variació en l'estatus de L'AMB.

Dit, això, no sense posar en relleu la importància que tenen les determinacions de l'art. 5.2.1 de les normes del PTMB en preveure el Pla director urbanístic de L'AMB poc abans de ser, aquesta última, creada amb la configuració que a hores d'ara la caracteritza. Es tracta, al capdavall, de previsions que ja hem transcrit i que no fan sinó reforçar la capacitat de dinamització econòmica i social de L'AMB, així com les importants comeses que aquesta ha de desenvolupar en seu de sòl no urbanitzable.

5: Podria semblar que les consideracions precedents són disquisicions estèrils si tenim present que, tant el planejament director autonòmic, com el planejament director metropolità, és aprovat definitivament pel DTS [art. 79.1.a) TRLU i art. 25.1.d) LAMB]; tanmateix, el fet que el planejament director metropolità el conformi i l'aprovi inicialment i provisionalment L'AMB, comporta que aquesta entitat local gaudirà d'un marge de discrecionalitat apreciable a l'hora de dissenyar polítiques pròpies, front al qual el control ulterior del DTS es veurà limitat per les previsions de l'art. 92 TRLU (llegeixi's: control de legalitat; i d'oportunitat només en aquells aspectes que puguin afectar o condicionar interessos o competències d'ordre superior al pròpiament metropolità).

6: Arribats a aquest punt ens haurem de preguntar si el PDU impugnat en aquesta litis hauria estat tramitat i aprovat a expenses o en perjudici de la competència urbanística de L'AMB. I a aquests efectes, ens haurem de remetre principalment a la Memòria d'informació (MI) i a la Memòria d'ordenació (MO) del Pla controvertit per tal de copsar la naturalesa i abast dels seus designis.

L'epígraf 1.1.3 MI defineix així la justificació de l'àmbit (les negretes seran nostres):

“Des d’una perspectiva genèrica, l’àmbit del PDU s’emmarca en l’àrea d’influència del parc agrari del Baix Llobregat i del sistema general aeroportuari de l’aeroport de Barcelona, situats en la plana deltaica. En concret, l’anàlisi s’inicia en l’estudi de les vores del parc agrari per tal d’**identificar aquelles peces de sòls encara pendents de desenvolupar i amb doble objectiu primordial:**

- **Identificar les peces susceptibles de rebre implantació de nova activitat econòmica en base a criteris d’ubicació, d’accessibilitat, de connectivitat amb la xarxa viària existent o prevista i de continuïtat amb els teixits urbans existents.**
- **Resoldre la classificació/qualificació urbanística de la resta de terrenys situats en l’àmbit del PDU, ordenant i finalitzant les possibles futures expectatives d’expansió o de creixement d’aquests sòls en base a les determinacions del PTMB i a criteris de preservació i de connectivitat ambientals.**

A partir d’aquesta premissa, d’una primera aproximació a l’àrea en qüestió i valorant els diferents buits amb possibilitat de desenvolupament, resulten diversos àmbits que s’han de tenir en compte en l’estudi inicial, segons ja quedaven apuntats en el document d’avanç i d’objectius i propòsits del PDU:

- Àmbit dels Joncs, al terme de Gavà
- Àmbit de Marinada, als termes de Gavà i Castelldefels
- Àmbit de Remolar/Filipines, als termes de Viladecans i Gavà
- Àmbit de Llevant, al terme de Sant Boi de Llobregat
- Àmbit del Front fluvial, al terme de Cornellà de Llobregat
- Àmbit de Gran-via, al terme d’Hospitalet de Llobregat
- Àmbit del Centre direccional, al terme del Prat de Llobregat

De l’anàlisi d’aquests àmbits es constata que pel que fa als tres últims, es tracta de peces que o bé s’han resolt en base modificacions del planejament urbanístic recentment aprovades, com és el cas de Cornellà de Llobregat; o bé estan actualment a tràmit, com és el cas del PDU Gran-via a l’Hospitalet de Llobregat que ordena els sòls amb front a les infraestructures amb una important vocació sanitària i d’espais lliures; o bé constitueixen una peça clarament autònoma que queda delimitada per infraestructures viàries de la xarxa bàsica ja contemplades com a tals en el PGM 1976, com és el cas del centre direccional del Prat de Llobregat. Considerant que aquestes peces ja resolen o resoldran les seves particulars problemàtiques en documents independents a banda del present PDU, s’opta per no incloure-les en aquest.

Pel que fa als quatre primers àmbits, inclosos en els termes municipals de Gavà, Viladecans i Sant Boi de Llobregat, a banda del de Castelldefels amb una reduïda àrea de sòls encara no desenvolupats al costat del canal olímpic, es valora que cal considerar la seva inclusió en l’àmbit del PDU, atenent a la seva situació urbanística comú, que majoritàriament parteix de sòls urbanitzables no delimitats qualificats de sistema d’equipaments d’àmbit territorial (clau 7c), a banda del sector de desenvolupament residencial de l’àmbit de Marinada.

Aquestes grans peces d’equipaments que no s’han desenvolupat en tots aquests anys es valoren des del punt de vista metropolità i municipal per concloure que ja no tenen avui sentit metropolità i, per tant, es redueixen dins de cada àmbit per **donar cobertura a les necessitats d’escala més local.**

D’altra banda, també es considera la inclusió d’un cinquè àmbit situat al terme de Sant Boi de Llobregat (àmbit de l’antic hipermercat), que si bé parteix de sòls no urbanitzables, en tractar-se d’una peça autònoma on hi ha implantada una activitat existent que es situa en un punt amb una molt bona connectivitat viària, que confronta a la carretera B204 (antiga carretera de València) en una posició molt propera al nus d’enllaç entre aquesta, l’autovia C31 i la ciutat aeroportuària adjacent.

En conclusió, l’àmbit d’actuació del PDU queda integrat per cinc àmbits discontinus situats als termes municipals de Gavà, Viladecans i Sant Boi de Llobregat, la delimitació dels quals respon a criteris de l’anàlisi territorial de la porció de la plana deltaica situada al sud del riu Llobregat, a l’entorn del parc agrari.”

A l’epígraf 2.1 MO es defineixen els objectius generals del PDU en els termes que segueixen:

“L’objectiu general del PDU és possibilitar l’execució directa d’actuacions d’especial rellevància social i econòmica i de característiques singulars per al territori concret situat a l’entorn del parc agrari del Baix Llobregat i més concretament dins la franja econòmica-productiva entre l’autopista C32 i la carretera C245, així com a l’entorn de l’autovia C31 i de la franja litoral, als termes municipals de Gavà, Viladecans i Sant Boi de Llobregat.

L’actuació que es proposa comporta **d’una banda la delimitació de cinc sectors de planejament que permetran resoldre diferents buits urbans del territori que ens ocupa i, d’altra banda, adequar i modificar la classificació i la qualificació urbanístiques de la resta de terrenys inclosos en els cinc àmbits del PDU, fent compatibles els criteris de protecció ambiental amb les delimitacions de les possibles expansions urbanes previstes pel PGM de 1976, el PDUSC i el PTMB.**

El desenvolupament de les diferents actuacions estratègiques que aprofiten les sinèrgies de cada ubicació concreta i l’elevada connectivitat present en el territori, haurà de garantir la qualitat i el servei a les activitats econòmiques previstes, però simultàniament, també haurà de ser coherent amb els valors ambientals, paisatgístics i culturals presents al territori de la plana deltaica on s’ubiquen.

**D’altra banda, el PDU també tindrà els objectius següents:**

- Articular el territori i preveure creixements d’acord amb el model de ciutat compacta i un model urbanístic sostenible, en continuïtat amb els teixits urbans actuals i estructurals a partir dels espais lliures i els equipaments.
- Garantir la connectivitat dels diferents àmbits, preservant els valors ambientals i paisatgístics de l’entorn, en el marc d’un model de mobilitat sostenible. Resoldre adequadament la continuïtat de l’estructura viària de connexió amb els teixits urbans adjacents ja consolidats.
- Configurar grans àrees d’espais lliures a l’entorn dels corredors fluvials/ecològics, en especial en relació a la riera dels Canyars al terme de Gavà que travessa dos dels àmbits del PDU; i a la riera de Sant Climent al terme de Viladecans que discorre tangencialment pel tercer dels àmbits.
- Establir un tractament especial de les façanes que confronten a les infraestructures viàries tenint en compte el tractament de l’espai públic i la situació i característiques de l’edificació, considerant tant la xarxa bàsica (C31, C32 i nou enllaç A2-C32) com la xarxa local (C245, B210 i C234).
- Establir els mecanismes de protecció per preservar i rehabilitar el patrimoni cultural present en l’àmbit.
- Coordinar les diferents actuacions, no únicament per les diferents temporalitats en el seu desenvolupament i la seva optimització, sinó també d’acord amb les previsions sectorials i el context territorial actual.
- Concretar i ordenar els sòls d’equipaments no desenvolupats d’acord amb l’estudi de la realitat existent i les necessitats de futur, tant dels tres municipis inclosos en el PDU com de la resta de l’àrea metropolitana.
- Analitzar i donar pautes i directrius que permetin la revitalització dels teixits d’activitat econòmica existents.
- Reforçar l’activitat agrària com a activitat econòmica de l’àmbit i donar suport al parc agrari del Baix Llobregat com a figura de gestió territorial de dinamització de l’activitat agrària.”

**I l’art. 1.3 de les Normes del PDU torna a parlar dels objectius que es persegueixen d’aquesta manera:**

“Aquest PDU té els objectius següents:

- a) Articular el territori i preveure creixements d’acord amb el model de ciutat compacta i amb un model urbanístic sostenible, en continuïtat amb els teixits urbans actuals i estructurals a partir dels espais lliures i dels equipaments.



- b) Garantir la connectivitat dels diferents àmbits, preservant els valors ambientals i paisatgístics de l'entorn, en el marc d'un model de mobilitat eficient. Resoldre adequadament la continuïtat de l'estructura viària de connexió amb els teixits urbans adjacents ja consolidats.
- c) Configurar grans àrees d'espais lliures a l'entorn dels corredors fluvials i/o ecològics, en especial a la riera dels Canyars, al terme municipal de Gavà, que travessa dos dels àmbits del PDU, i a la riera de Sant Climent, al terme municipal de Viladecans, que travessa el tercer dels àmbits.
- d) Establir un tractament especial de les façanes que confronten amb les infraestructures viàries, tenint en compte el tractament de l'espai públic i la situació i les característiques de l'edificació, considerant tant la xarxa viària bàsica (autovia C-31 i autopista C-32, i nou enllaç de l'autopista A-2 amb l'autopista C-32), com la xarxa viària local (carreteres C-245, B-210 i C-234).
- e) Establir els mecanismes de protecció per preservar i per rehabilitar el patrimoni cultural present en l'àmbit.
- f) Coordinar les diferents actuacions, no únicament per les diferents temporalitats en el seu desenvolupament i en la seva optimització, sinó també per l'acord amb les previsions sectorials i amb el context territorial actual.
- g) Concretar i ordenar els sòls d'equipaments no desenvolupats, d'acord amb l'estudi de la realitat existent i amb les necessitats de futur, tant dels tres municipis inclosos en el PDU com de la resta dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- h) Analitzar i donar pautes i directrius que permetin la revitalització dels teixits d'activitat econòmica existents.
- i) Reforçar l'activitat agrària com a activitat econòmica de l'àmbit, i donar suport al Parc Agrari del Baix Llobregat com a figura de gestió territorial de dinamització de l'activitat agrària.

Però, més enllà de tot això, la clau que permet interpretar el *perquè* del PDU, ens la dona l'acord adoptat el 20 de març de 2014 per la Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme de Catalunya (DTS), quan diu, a propòsit del futur PDU (les negretes seran nostres):

“...La iniciativa de formulació del PDU sorgeix dels compromisos assolits en data 31.5.2013 amb la subscripció del protocol de col·laboració entre l'administració de la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments de Cornellà del Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Viladecans i Gavà **per al desenvolupament econòmic i la cohesió social d'aquests municipis.**

Tal i com consta en la part expositiva del referit protocol, **l'atur registrat en els quatre municipis signants entre els anys 2007 i 2012 va augmentar en major mesura a la comarca del Baix Llobregat que a la resta de Catalunya en termes globals. La taxa d'atur, com a indicador aproximat de l'enquesta de població activa, també és superior en aquests municipis a la mitja catalana i a la del Baix Llobregat.**

**Per això, en el protocol de col·laboració es fixen quatre àmbits d'actuació per generar ocupació i reduir l'índex d'atur. En l'àmbit de la “Promoció econòmica. Atreure nova activitat econòmica a la zona, sense oblidar l'activitat ja implantada”, es determinen una sèrie d'actuacions que es relacionen en l'annex I, referides a infraestructures i polítiques de sòl, usos i serveis urbanístics.** Aquestes actuacions amb incidència en el planejament urbanístic del municipi són les següents:

-P.15. Identificació, prioritització i seguiment de les infraestructures de transport públic a la zona, especialment vinculades al Pla director d'infraestructures (L9, nous accessos ferroviaris a l'aeroport, busbaix), al Pla de rodalies del ministeri (millora de la línia R2 i nova línia Cornellà-Castelldefels) i al desenvolupament d'un estudi de la mobilitat interna del delta i en especial de la connexió entre els municipis, el litoral i els principals centres d'activitat (aeroport, UPC, etc.).

-P.16. Anàlisi de la viabilitat de nous eixos comercials i de serveis: eix de la C245 entre Castelldefels i Cornellà de Llobregat i eix viari a l'aeroport (Gran Via-Delta).

-P.17. Elaboració d'un Pla de millora de les xarxes de serveis, d'energia i telecomunicacions en els polígons d'activitat econòmica.

-P.18 Anàlisi d'oportunitats i prioritització de la implantació d'equipaments singulars i serveis que serveixen per al suport i l'atracció de noves activitats econòmiques i per a la innovació.

-P.20. Elaboració de propostes per potenciar el turisme relacionat amb els espais naturals del delta del Llobregat, amb especial interès en la realitat productiva (producte de proximitat de qualitat) i social (espai de lleure i horts) d'aquesta zona.

En desenvolupament dels objectius del conveni, s'ha constituït el grup de treball de promoció econòmica, que entre d'altres prioritats, han establert com a prioritat núm. 1, la **“creació d'un programa de zona especial econòmica amb mesures de suport per a la implantació de noves empreses, ...”**. Per assolir aquesta prioritat s'han determinat les estratègies i accions vinculades al planejament i desenvolupament urbanístic següents:

-Creació d'un canal bilateral entre la Generalitat i cadascun dels municipis per facilitar i agilitzar el desenvolupament i supervisió de tràmits urbanístics implicats amb els espais amb clara vocació de generació d'activitat econòmica.

**-Elaboració d'un mapa de sòl disponible (urbanitzat i urbanitzable) per a la implantació d'activitat econòmica.**

**-Identificació a la cartografia dels quatre municipis d'àrees concretes de futur desenvolupament urbanístic amb vocació de generar noves àrees d'activitat econòmica, així com revisar i transformar aquelles existents per a fer-ne més competitives.**

La implementació d'aquestes mesures relacionades amb la planificació territorial i urbanística, així com d'altres que es consideren necessàries per assolir els objectius fixats al protocol, exigeix la formulació d'una figura de planejament general urbanístic d'àmbit supramunicipal de jerarquia superior al planejament general urbanístic dels municipis, el Pla general metropolità de 1976, que permeti l'execució directa d'actuacions.

El desenvolupament del PDU vindrà condicionat per l'aplicació dels següents criteris en el procés de la seva redacció:

- El PDU es redactarà, principalment, tenint en compte les determinacions del PTMB, tant pel que fa al sistema d'espais oberts com pel que fa a les estratègies aplicables al sistema d'assentaments i, també, considerant la resta de determinacions i propostes que es deriven de la resta de planejaments urbanístics i sectorials que tinguin incidència en l'àmbit.

- Es realitzarà un anàlisi de les infraestructures de l'àmbit territorial del PDU que permeti inserir i possibilitar el seu desenvolupament.

- La proposta d'ordenació dels diferents sectors delimitats pel PDU incorporarà els principis i directrius establerts als articles 3 i 9 del TRLU, per tal de garantir la utilització racional del territori i el desenvolupament urbanístic sostenible. En aquest sentit, caldrà orientar el model de ciutat en consonància amb els principis de l'urbanisme sostenible, és a dir, seguint un model de ciutat compacta, diversificada i amb un bon nivell de serveis, dotacions i espais lliures.

- **Es preveu la vertebració de tres nous sectors d'activitat econòmica terciària/industrial, un d'activitat turística/hoteleria i un mixt terciari/residencial, que reequilibri i completi la distribució d'aquests usos considerant l'àmbit global de la plana deltaica que ens ocupa.**

- Caldrà garantir la integració paisatgística del conjunt dels diferents àmbits proposats i aplicar criteris de proporcionalitat de volums i estudi de les visuals, ja que les diferents actuacions comportaran la

formalització de noves façanes visibles des de diverses de les infraestructures viàries de l'àmbit tal com s'ha apuntat anteriorment.

- Pel que fa als terrenys externs als sectors delimitats pel PDU però que s'inclouen en els diferents àmbits d'actuació, el criteri bàsic serà el d'adequar la seva classificació i qualificació urbanístiques, fent prevaldre criteris de protecció ambiental i preservant d'aquesta manera l'única àrea de la plana deltaica on encara es possible una connexió física de l'interior amb el front costaner.
- Es garantirà la mínima afectació possible dels terrenys naturals i vegetació dels cursos d'aigua, tot i preservant i potenciant els seus valors ambientals, de manera que esdevinguin eixos estructurants del sistema d'espais lliures i de relació amb l'entorn natural immediat, per bé que cal tenir en compte que dos d'aquests eixos fluvials, les rieres dels Canyars i de Sant Climent, discorren en canalització artificial entre dos murs laterals al llarg de tot el seu recorregut que travessa el parc agrari, fet que condiciona considerablement la seva integració.
- S'hauran de tenir en compte els elements culturals i patrimonials presents en l'àmbit i garantir els criteris de preservació i rehabilitació en el cas que sigui necessari.
- Es treballaran mecanismes per permetre un desenvolupament en etapes i flexible a la demanda.
- La nova ordenació garantirà l'observació de les mesures ambientals i les mesures de seguretat industrial i prevenció de riscos derivades dels condicionants de l'entorn.

(...)

II. Justificació i objectius:

L'àmbit d'estudi del PDU dels àmbits d'activitat econòmica del Delta de Llobregat per posició territorial, connectivitat i proximitat immediata amb el port de Barcelona, l'aeroport de Barcelona-el Prat o la Zona d'activitats logístiques, i als espais agraris del Delta del Llobregat, és l'ídoni per establir mitjançant un PDU nous usos que permetin oferir sòl per a la implantació d'activitat econòmica, entre altres les relacionades amb indústria punta i l'activitat logístic.

L'objectiu general del PDU que es promou serà l'adaptació del planejament urbanístic vigent en l'àmbit territorial del PDU a les infraestructures executades i previsions sectorials que l'afecti i la delimitació i execució de sectors d'interès supramunicipal d'especial rellevància econòmica o social de nova implantació, o d'altres ja existents a transformar, que per l'alta connectivitat territorial, a través dels grans eixos viaris, així com la seva ubicació estratègica en l'entorn de gran infraestructures es poden desenvolupar de forma immediata mitjançant el Pla que els delimiti i ordeni.

Així mateix, establirà determinacions vinculants per a la preservació dels valors ambientals, paisatgístics i culturals del territori. Per tant, els objectius del PDU són:

-La creació d'una important polaritat d'activitat econòmica amb la delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal d'especial rellevància econòmica o social, en qualsevol classificació de sòl

-L'ordenació dels límits del Parc agrari del Delta del Llobregat i l'establiment de determinacions en aquest àmbit que permetin una major permeabilitat d'aquest espai amb l'entorn. La previsió de nous usos, que mantenint la naturalesa d'aquest sistema d'espai lliure, permetin un major aprofitament agrari, com de lleure

-Millorar la connectivitat del territori, tot garantint un model de mobilitat sostenible

-Establir determinacions per a la preservació dels valors ambientals del territori i minimitzar l'impacte paisatgístic inherent als nous usos que es proposen

L'interès territorial de l'actuació radica en la consecució dels objectius del PDU que exigeixen coordinar la seva execució amb el desenvolupament de les infraestructures al servei del territori, així com el seu encaix ambiental.

El Pla que es redacti serà coherent amb les previsions del PTMB i justificarà que llurs propostes no condicionen significativament el futur desenvolupament del Pla director previst al Pla territorial per aquest àmbit, en els objectius no regulats en el mateix.”

I tornant a la MO del PDU, assenyalar que aquesta afegeix que,

“El criteri general de partida del PDU és resoldre i concretar l’ordenació urbanística d’aquells terrenys situats a l’entorn del parc agrari del Baix Llobregat, a tocar del seu perímetre i de qualsevol règim de sòl, amb un doble objectiu:

- **Determinar quins àmbits poden ser idonis per al desenvolupament de sectors per a implantar activitat econòmica.**
- **Resoldre la classificació/qualificació urbanística de la resta de terrenys situats en l’àmbit del PDU, ordenant i finalitzant les possibles futures expectatives d’expansió o de creixement d’aquests sòls.”**

En darrer terme, transcriure allò que hauria expressat l’Acord adoptat novament (sobre el mateix assumpte) per la Comissió de Política Territorial i d’Urbanisme de Catalunya en data 25 de març de 2015:

(...) **L’interès supramunicipal dels sectors a delimitar i ordenar en el Pla director urbanístic radica en l’establiment de nous usos que permetin oferir sòls per a la implantació de l’activitat econòmica, entre d’altres, les relacionades amb la indústria punta i l’activitat logística.**

(...)

IV. Acord

La Comissió de Política Territorial i d’Urbanisme de Catalunya acorda:

Reconèixer l’interès territorial, a l’efecte de l’article 157 bis.2 del Text refós de la Llei d’urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d’agost, dels cinc sectors d’interès supramunicipal que el Pla director urbanístic d’àmbits d’activitat econòmica del Delta del Llobregat, delimiti i ordeni en els municipis de Gavà, Sant Boi de Llobregat i Viladecans, destinats a activitats econòmiques, **per considerar aquests sectors de gran rellevància social, econòmica i de característiques singulars.**(...)

S’aprecia, doncs, de forma diàfana, que la raó de ser del PDU tenia a veure principalment amb el propòsit d’adoptar mesures urbanístiques susceptibles de coadjuvar a la recuperació econòmica d’una zona molt afectada per la crisi de 2008 i, en segon terme, responia a la voluntat de classificar i ordenar sòl no urbanitzable especialment protegit, situat extramurs dels nous sectors d’activitat econòmica.

En qualsevol cas, es tractava d’objectius d’abast supramunicipal; però en cap cas d’un abast superior al que era i és propi de L’AMB, raó per la qual haurem de concloure que hauria d’haver estat aquesta entitat local la competent per tal d’elaborar i aprovar inicialment i provisionalment un PDU com el que ara ens ocupa. Més amunt ja hem pogut examinar els corresponents títols habilitants de rang legal.

**7: No obsta al que hem dit fins ara el silenci sostingut per L’AMB. En resoldre els recursos ordinaris 270/2017 i 271/2017 ja vam dir que:**

(...)L’art. 8.1 de la Llei 40/2015, d’1 d’octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJ) estableix que:

“La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.”

Al capdavall, el mateix que preveia l'art. 12.1 de la Llei bàsica 30/1992, de 26 de novembre, vigent en iniciar el seu periple l'expedient de planejament que ara ens ocupa.

En l'àmbit de L'AMB, la competència per tal d'aprovar el planejament director li correspon, amb caràcter indelegable, a un òrgan plenari i representatiu: el Consell Metropolità [art. 6, 7, 8.1.1), 8.2 i 25 de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB)] i, atesa aquesta naturalesa plenària i representativa, no estarà de més portar a col·lació la posició del Tribunal Constitucional davant la renúncia, per part dels òrgans parlamentaris, a la funció normativa que els hi és pròpia.

A la STC 65/2020, de 18 de juny, FJ5, és diu:

“... es doctrina reiterada de este Tribunal que los títulos competenciales “son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; y que operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas” [por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.a); 33/2018, de 12 de abril, FJ 3; y 65/2018, de 7 de junio, FJ 6].”

I, *mutatis mutandis*, el mateix hauríem de dir de la renúncia a les competències metropolitanes -també d'ordre normatiu en aquest cas-, atribuïdes legalment a un òrgan representatiu.

S'escau tenir present que estem parlant d'una renúncia que, per afegitó, comprometria l'acció de futurs mandats en l'àmbit metropolità, els quals es podrien trobar sotmesos a un planejament director aliè. A un planejament extern, consolidat i difícil de corregir, tant des del punt de vista jurídic com material o d'execució.

Ateses, doncs, les precedents consideracions, cap rellevància sanadora podran tenir la (forçosa) integració de les determinacions del PDU-GV.LL en el sí del futur PDU metropolità; els informes favorables al PDU-GV.LL, aprovats l'any 2015 pel Consell Metropolità de L'AMB; o la presència de L'AMB en la Comissió de Política Territorial i Urbanisme de Catalunya.”

8: La conseqüència de les precedents consideracions no podrà ser cap altra que la declaració de nul·litat de ple dret del PDU, per haver-se infringit, amb la seva tramitació, el règim competencial previst a les normes de rang superior que més amunt hem portat a col·lació.

## **DOTZÈ: COSTES**

No s'imposarà cap condemna en costes. Ens trobem al davant d'una controvèrsia d'una complexitat considerable, la qual presentava seriosos dubtes de fet i de dret (art. 139.1 LJCA, paràgraf primer, últim incís).

Les parts hauran d'estar a allò que disposa la primera part del segon paràgraf de l'art. 139.1 LJCA.

## **DECISIÓ:**

En atenció a tot allò que ha estat exposat, la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Secció 3<sup>a</sup>) HA DECIDIT:

**ESTIMAR** el present recurs ordinari núm. 59/2016, promogut, amb l'oposició del DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA i dels IL·LMS. AJUNTAMENT DE GAVÀ i VILADECANS, pels particulars que segueixen: SRS/ES. EMILIO, MARIA DOLORES i MARIA ROSA MORAGAS DONADEU; SRES. ELISA, MARIA MAGDALENA, MONTSERRAT i CONCEPCIÓN MORAGAS RAKOSNIK; SRS/ES RAMON, JOAN i MARIA DOLORES MORAGAS BADIA; SRS/ES. MONTSERRAT, EMILI, JOSEP, XAVIER i GLORIA MORAGAS FREIXA; i SRS. XAVIER, IGNACIO i JOAN SAN MIGUEL MORAGAS. I, conseqüentment:

1: DECLARAR NUL DE PLE DRET el Pla director urbanístic dels àmbits d'activitat econòmica del Delta del Llobregat, als termes municipals de Gavà, de Sant Boi de Llobregat i de Viladecans (DOGC núm. 7060, de 17 de febrer de 2016).

2: INSTAR del DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA la publicació, a la seva exclusiva costa, del present veredicta un cop el mateix hagi esdevingut ferm.

La susdita publicació haurà de dur-se a terme a través del DOGC; i de la Sentència se n'haurà de deixar constància al Registre de planejament urbanístic. Tot això, en un termini màxim de deu dies comptadors des de la declaració de fermesa de la present resolució.

Quant a les costes, les parts hauran d'estar a allò que hem expressat a través del fonament jurídic DOTZÈ.

Notifiqui's a les parts la present Sentència, que no és ferma. Contra la mateixa es pot deduir, si s'escau, recurs de cassació a través d'aquesta Sala, de conformitat amb allò que disposa la Secció 3<sup>a</sup>, Capítol III, Títol IV de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA). El recurs haurà de preparar-se en el termini que preveu l'art. 89.1 LJCA.

Alhora, s'adverteix que al BOE núm. 162, de 6 de juliol de 2016, apareix publicat l'Acord de 20 d'abril de 2016, de la Sala de Govern del Tribunal Suprem, sobre l'extensió màxima i altres condicions extrínseques dels escrits processals referits al recurs de cassació .

Aquesta és la nostra Sentència, la qual pronunciem, manem i signem. Un certificat de la mateixa s'unirà a les actuacions.

**PUBLICACIÓ.-** Llegida i publicada l'anterior Sentència per l'Il·lm. Sr. Magistrat ponent, trobant-se la Sala en audiència pública en el dia del seu pronunciament. Dono fe.