

SENTÈNCIA 2000-18 DE 16 DE MAIG DE 2000

**URBANISME. PLA ESPECIAL D'ORDENAMENT DEL NUCLI ANTIC  
DEL POBLE DE PAL. FORMA DE PUBLICACIÓ.**

**Per l'eficàcia dels plans cal publicar no solament l'acord d'aprovació  
sinó també les normes jurídiques que l'integren. És un requisit d'eficàcia,  
no de validesa. NATURALESA. Són normes jurídiques de caràcter reglamentari.  
PLANS ESPECIALS APROVATS SENSE QUE S'HAGIN DESENVOLUPAT  
LES BASES REGLAMENTÀRIES ALS QUE S'HAN D'AJUSTAR.  
Són vàlids si respecten les ordinacions generals i parroquials. DRETS DE  
PROPIETAT AFECTATS PER L'ORDENACIÓ I DESIGUALTAT DE  
TRACTE. El dret a la indemnització per restriccions al dret  
d'edificar només neix quan aquestes són singulars.**

*Ponent : M.I. Sr. Lluís Saura Lluvià*

**A N T E C E D E N T S D E F E T**

1.- L'Hble. Comú de La Massana va aprovar, per Decret de 8 d'octubre de 1997, el projecte de Pla Especial d'ordenament del nucli antic del Poble de Pal, acord que va ser publicat en el BOPA núm. 63, de 15 d'octubre de 1997. Contra aquest acord es va interposar un recurs d'alçada pels Srs. O.F.S. i J.F.M., el 30 d'octubre de 1997, que va ser desestimat per silenci administratiu del Govern. El Govern, en un acord de 15 d'octubre de 1997, publicat al BOPA núm. 67, de 5 de novembre, va aprovar definitivament el Pla especial esmentat. Contra aquest acord s'interposà un recurs de reposició, el 19 de novembre de 1997, que va ser desestimat per silenci administratiu. Els recurrents van interposar sengles demandes contra els acords esmentats, que varen ser acumulades per la Secció administrativa de la Batllia.

2.- La Batllia, en la sentència núm. 99-70, de 5 d'octubre de 1999, va desestimar els recursos i va declarar que els actes d'aprovació del Pla Especial d'ordenament del nucli antic del poble de Pal eren ajustats al dret.

3.- Contra la sentència de la Batllia s'ha interposat recurs d'apel·lació per la representació dels demandants, que ha tingut entrada en la secretaria d'aquesta Sala el 10 de desembre de 1999. Els apel·lants mostren la seva disconformitat amb la sentència en considerar que els acords que aquesta declara ajustats al Dret vulneren el principi de publicitat de les normes i el de jerarquia normativa i, pel que fa a les determinacions del Pla Especial, estableix reduccions de l'aprofitament urbanístic sense preveure indemnitzacions de cap tipus a favor dels demandants.

4.- Un cop feta la designació del magistrat ponent, de l'anterior escrit se n'ha donat trasllat a la representació del Govern, que l'ha contestat el 7 de gener de 2000, oposant-se als motius dels recurrents i demanant la confirmació de la sentència.

5.- Ambdues parts van demanar la substitució de la vista oral pel tràmit de conclusions, que han complert en els escrits respectius, quedant tot seguit les actuacions vistes per deliberar i decidir.

## FONAMENTS DE DRET

**Primer.-** La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39,3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

**Segon.-** En aquesta instància es plantegen qüestions de caràcter jurídic formal i de tipus material, reproduint les de la primera, que van ser desestimades per la sentència.

Les primeres fan referència a la forma en què s'han de publicar els plans i a la relació entre el Pla especial objecte del recurs i les Ordinacions generals d'urbanisme i construcció. La segona es refereix al contingut material del Pla Especial pel que fa a les propietats dels apel·lants.

Aquestes qüestions s'analitzen en els fonaments de Dret que segueixen.

**Tercer.-** *Sobre la publicació del Pla especial d'ordenament del nucli antic del poble de Pal.*

La qüestió que cal resoldre és la de si del Pla esmentat -i, per tant, de tots els plans- se n'ha de publicar només l'acord d'aprovació definitiva (tesi del Govern i de la sentència) o cal publicar-ne, a més, la normativa (tesi dels apel·lants).

Tot i que al Principat no tenim un sistema de planejament estructurat a partir d'una legislació que reguli el règim jurídic del sòl i defineixi quines són les tècniques i els instruments de planejament i de gestió urbanística, l'ordenació del territori s'ha d'ajustar a allò que preveuen les Ordinacions generals i parroquials i en concret, a partir dels criteris de zonificació que estableixen i mitjançant els instruments que s'hi preveuen, que, a falta del pla general de cada parròquia, venen, avui dia, constituïts pels plans parcials d'urbanització i pels plans especials. És clar que les Ordinacions que zonifiquen el territori tenen caràcter reglamentari, però els instruments que n'ordenen una part, com els plans especials, tenen el mateix caràcter perquè tot i que l'acord d'aprovació dels mateixos és un acte administratiu, el seu contingut és normatiu, és a dir, està integrat per normes jurídiques d'eficàcia *erga omnes*, en el sentit de què les normes urbanístiques dels plans no singularitzen els seus efectes en relació a persones determinades sinó que estenen la seva eficàcia a tots els subjectes i a tots els supòsits de fet que es plantegin durant la seva vigència.

L'anterior consideració és essencial per valorar en quina forma s'han de publicar els plans per satisfer les exigències del principi de publicitat de les normes que estableix l'article 45 en relació al 46 del Codi de l'Administració i porta a la conclusió de que no n'hi ha prou amb publicar els acords d'aprovació al BOPA sinó que cal publicar-ne també les normes jurídiques i la no publicació d'aquestes no queda sanada pel fet que en la publicació de l'acord s'indiqui expressament que l'articulat del pla

queda a disposició de tots els ciutadans que tinguin interès en examinar-lo. I si bé és cert que els plans constitueixen una unitat formada per normes i plànols i que no és possible comprendre el sentit de les primeres sense tenir a la vista els segons, també ho és que la plenitud del principi de publicitat dels plans se satisfà publicant les normes urbanístiques i posant els plànols i la documentació tècnica a disposició dels ciutadans.

Ara bé, els recurrents demanen a la Sala la declaració de nul·litat del pla especial d'ordenament del nucli antic de Pal per no haver-se publicat, oblidant, no obstant, que la publicació de les normes no és un requisit de validesa sinó d'eficàcia, tal com ho preveu l'apartat 5 del capítol III del Codi de l'Administració. En conseqüència, no procedeix anul·lar el Pla per la manca de publicació de les seves normes jurídiques, en el benentès, però, que aquesta eficàcia només es produirà quan es publiqui, en la forma que ha quedat exposada.

**Quart.-** *Sobre la possibilitat que un Pla especial contingui normes d'ordenació de territori.*

La part apel·lant considera que el Pla especial d'ordenament del nucli antic de Pal vulnera el principi de jerarquia normativa previst en l'article 7 del Codi de l'Administració en la mesura que l'Ordinació general de 28 de juny de 1989 (BOPA núm. 15, de 20 de juliol de 1989) només preveu -apartat 1.7- plans especials d'actuació pels nuclis que es vegin afectats per la problemàtica de la neu.

La norma que dona cobertura jurídica als plans especials com instruments d'ordenació urbanística del territori és, però, la 1.8 de l'Ordinació abans citada, que, completant la de 20 de juliol de 1981, els admet expressament, introduint una indicació al Govern per tal que per via de reglament en defineixi les bases, les característiques i els continguts. El fet que aquest desenvolupament reglamentari no hagi vist la llum encara, no elimina la possibilitat que les autoritats amb competències urbanístiques puguin aprovar plans especials per objectius concrets en el marc de les Ordinacions generals i parroquials.

Per tant, no s'ha produït vulneració de la jerarquia normativa i s'imposa la desestimació de la pretensió formulada en l'apel·lació.

**Cinquè.-** *Sobre el contingut del Pla especial i els drets de propietat dels recurrents.*

Els recurrents reproduïxen els arguments de la primera instància en el sentit de que a partir de les determinacions del Pla especial se'ls redueix l'ocupació d'una de les seves parcel·les en un 70% sense que rebin cap mena de compensació, i que un dels seus terrenys ha estat declarat *non aedificandi*, la qual cosa titllen d'arbitrarietat, en no atribuir-los cap indemnització.

En relació a les qüestions plantejades pels recurrents, aquesta Sala ha tingut ocasió de significar (sentències 98-43, de 21 de setembre de 1998) que "la concepció estatutària del dret sobre la propietat del sòl (segons la qual el contingut del dret ve "delimitat" -no limitat- per les disposicions que en regulen els usos i les seves intensitats) fa que les restriccions de l'aprofitament urbanístic del sòl formin part del contingut normal del dret de propietat i no siguin, per tant, indemnitzables". La mateixa

sentència diu que “les restriccions del dret d’edificar no constitueixen limitacions del dret de propietat sobre el sòl i que el dret a una indemnització només neix quan aquelles restriccions són singulars, o en altres paraules, extraordinàries en comparació amb les que experimenten els altres propietaris de l’entorn, i no susceptibles de distribució entre tots ells o compensables amb els beneficis que pels propietaris deriven de l’acció urbanística de l’Administració, la qual cosa requereix una anàlisi detallada de cada cas concret”.

En el cas que analitzem, la càrrega de demostrar, amb una prova pericial exhaustiva que posi en relleu la desigualtat de tracte experimentada pel recurrent i el perjudici que això li suposa, correspon a qui al·lega, i en aquest cas no ha estat practicada, llevat d’un informe, molt senzill, presentat, i que no té l’eficàcia de la prova pericial. Al contrari, de la memòria i normativa del Pla especial se’n desprèn que l’objectiu del mateix és preservar els elements històrico-arquitectònics del nucli, imposant a totes les propietats les determinacions urbanístiques necessàries per aconseguir aquesta finalitat.

D’altra banda, les previsions del Pla especial són objecte de compensació econòmica que no es produeix per la via de solidaritat entre els propietaris afectats sinó per la via de la intervenció pública, que es concreta en la inversió en obres d’infraestructura i equipaments, sense càrrec als propietaris, i en l’ajuda econòmica, que es canalitza amb préstecs a interès reduït, ajuts a fons perdut i exempcions tributàries.

Finalment, els apel·lants fan consideracions sobre la impossibilitat d’accedir a una de les seves propietats amb vehicle a diferència d’allò que passa amb altres propietats. En aquest punt convé destacar que les competències urbanístiques, per part de les autoritats que les tenen legalment atribuïdes, s’exerceixen en un marc molt ampli de discrecionalitat, i no s’ha demostrat que en el cas examinat les determinacions que afecten els apel·lants siguin incoherents amb els objectius del Pla especial, o introdueixin factors de discriminació evitables en relació als altres propietaris, per la qual cosa no s’aprecia, en absolut, una actuació administrativa desajustada al Dret, el que comporta la desestimació del recurs.

**Sisè.-** *Sobre les despeses d’aquesta segona instància.*

No s’aprecien circumstàncies que determinin la imposició de les despeses d’aquesta instància a una sola de les parts.

## DECISIÓ

En atenció a tot el que s’ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix desestimar el recurs d’apel·lació interposat per la representació processal dels Srs. O.F.S. i J.F.M., contra la sentència 99-70, de 5 d’octubre de 1999, de la Secció administrativa de la Batllia, que es confirma, sense fer especial imposició de les despeses d’aquesta segona instància.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.