

6. Règim jurídic dels usos i les obres provisionals als buits urbans

Carles Pareja Lozano

Advocat i professor titular de dret administratiu
Universitat Pompeu Fabra

6.1. La regulació urbanística dels buits urbans

La subjecció de l'ús i la construcció dels terrenys a les determinacions del planejament urbanístic constitueix un dels principis fonamentals del dret urbanístic. No obstant això, és una previsió tradicional de la legislació urbanística, ja establerta en l'article 58.2 de la legislació del sòl del 1976, la possibilitat que es puguin dur a terme usos i obres de caràcter provisional sempre que la seva implantació no dificulti ni impedeixi l'execució de les previsions dels plans. Aquesta excepció en l'observança obligatòria de les determinacions dels plans urbanístics es caracteritza per les notes de provisionalitat i temporalitat, de tal manera que els usos i les obres duts a terme a l'empara d'aquesta previsió legal han de considerar-se subjectes a cessament i demolició sense dret a indemnització.

El nou escenari territorial sorgit com a conseqüència de la crisi immobiliària ha posat d'actualitat la utilització dels anomenats buits urbans, tant per part dels particulars com per part de les administracions titulars de sòls en què, a causa de la paralització del mercat o a la insuficiència de recursos econòmics, no es produeix la implantació dels usos i les construccions previstos pel planejament urbanístic. Es pot, doncs, parlar de l'aparició d'una nova categoria, la dels «buits urbans», formalitzada fins i tot en alguns casos, com en l'anomenat Pla BUIITS, promogut per l'Ajuntament de Barcelona per tal de promoure i regular diversos escenaris o modalitats d'utilització d'aquests espais que han proliferat a les nostres ciutats.⁸⁶

86. El programa municipal Pla de Buits Urbans amb Implicació Territorial i Social (Pla BUIITS) té l'objectiu de dinamitzar terrenys en desús de la ciutat de Barcelona, a través d'activitats d'interès públic de caràcter provisional, impulsades per entitats públiques o privades sense ànim de lucre, afavorint la implicació de la societat civil en la regeneració i dinamització del teixit urbà. Les activitats i usos de cada un dels espais, d'un any prorrogable a tres com a màxim, tenen consideració d'interès públic o d'utilitat social, caràcter temporal i les seves instal·lacions són

Fent una aproximació a la tipologia dels espais esmentats, cal assenyalar diferents modalitats de buits urbans i situacions anàlogues en què es pot projectar el règim d'usos i obres provisionals a què ens referim.

Així, poden inscriure's en la categoria de buits urbans des dels terrenys sense edificar o aquells en què hi hagi construccions no acabades, fins a les construccions fora d'ordenació, pel fet de trobar-se pendents de l'execució de les previsions del planejament urbanístic que han de comportar la seva desaparició. Conjuntament, cal referir-se als sectors de sòl urbanitzable que resten en la situació originària de sòl urbà subjecte a actuacions de transformació.

És també significativa l'existència de sòls de titularitat pública destinats a sistemes urbanístics en els quals no es preveu de manera immediata la implantació dels usos que en motivaren la qualificació com a sistemes.

En tots aquests casos, l'existència de dificultats i obstacles per a l'execució efectiva de les previsions del planejament urbanístic no exclou que, mentrestant, es puguin produir altres utilitzacions provisionals d'aquests espais buits, el règim juridicourbanístic dels quals s'examina a continuació.

6.2. Tipus de sòls en què s'admet la implantació d'usos i obres provisionals

6.2.1. Les previsions de la legislació estatal de sòl

La possible implantació d'usos i obres provisionals apareix prevista tant a la legislació estatal de sòl com a la legislació urbanística catalana. La legislació estatal permet, als apartats 3.d i 5 de l'article 8 del Text refós de la Llei de sòl aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2008 de 20 de juny (d'ara endavant TRLS), la implantació d'usos i obres provisionals, incloent amb aquest efecte aquesta possibilitat entre les facultats atribuïdes als propietaris del sòl que es trobi bé en situació de sòl rural inclòs en un àmbit per al qual es prevegi el seu pas a situació de sòl urbanitzat, això és, el sòl normalment classificat com a sòl urbanitzable, bé en la situació de sòl urbanitzat, això és, el sòl normalment classificat com a sòl urbà.

Com no podia ser d'altra manera, la legislació estatal de sòl remet a la regulació detallada que sobre aquesta qüestió correspon establir a la legislació urbanística autonòmica i estableix a aquest efecte la possible implan-

tació dels usos i les obres provisionals «que s'autoritzin per no estar expressament prohibits per la legislació territorial i urbanística o la sectorial i siguin compatibles amb l'ordenació urbanística» (article 8.3.d, TRLS).

La regulació transcrita resulta una mica confusa, ja que, si bé sembla correcta la remissió a les previsions detallades que correspon establir al legislador autonòmic, no s'arriba a entendre quin és el sentit de la referència, continguda en l'incís final de la norma, introduïda per la reforma de la Llei de sòl operada per la Llei 8/2013 de 26 de juny, al fet que els usos i les obres de caràcter provisional siguin compatibles amb l'ordenació urbanística, ja que, si es produeix aital compatibilitat, no existeix cap necessitat que els usos i les edificacions s'autoritzin únicament amb caràcter provisional.

6.2.2. Determinació dels sòls en què s'admeten els usos i les obres provisionals segons la legislació urbanística catalana

Centrant-nos en les previsions de la legislació urbanística catalana, es pot constatar, en primer lloc, que la possible implantació d'obres i usos provisionals es permet en sòl subjecte a diferents règims urbanístics, que no sempre coincideixen amb el sòl en situació rural subjecte a actuacions d'urbanització o amb el sòl urbanitzat previst per la legislació bàsica de sòl.

Passa en efecte que, conforme a allò establert en l'article 53.1 del Text Refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret Legislatiu 1/2010 de 3 d'agost (en endavant TRLU), la possible autorització d'usos i obres provisionals pot produir-se «als terrenys inclosos en sectors de planejament urbanístic derivat o en polígons d'actuació urbanística i, fora d'aquests àmbits, als terrenys destinats a sistemes urbanístics [...] mentre no s'hagi iniciat un procés de reparcel·lació, d'ocupació directa o d'expropiació».

Conforme a aquesta prescripció legal, conjuntament amb l'admissió dels usos i les obres provisionals en el sòl urbanitzable delimitat o el sòl urbà no consolidat subjecte a transformació urbanística, això és, el sòl en situació rural subjecte a actuacions d'urbanització, aquests usos i obres poden ser autoritzats també en terrenys destinats a sistemes que es trobin bé en la situació de sòl urbanitzat, bé en la situació de sòl rural pròpiament dita, això és, en sòl no urbanitzable, per bé que en aquest últim supòsit l'autorització d'usos i obres provisionals està destinada a tenir un caràcter certament residual, ja que únicament serà operativa en els casos, poc freqüents, en què el planejament general estableixi afectacions de sistemes en aquesta categoria de sòl.

La referida previsió legal planteja també altres qüestions. Pel que fa al

fàcilment desmuntables. Es tracta d'activitats d'àmbit educatiu, esportiu, lúdic o recreatiu, cultural o artístic, ambiental o paisatgístic, social o comunitari, o anàlegs.

sòl no urbanitzable, en què s'admeten els usos i les obres provisionals en terrenys destinats a sistemes urbanístics, malgrat que no s'hagi previst així en la legislació bàsica estatal, aquesta admissió ha de ser objecte d'una consideració necessàriament restrictiva, ja que en cap cas podrà resultar acceptable que, a l'empara de les esmentades autoritzacions provisionals, puguin produir-se utilitzacions del sòl no urbanitzable que pugin posar en qüestió els valors naturals propis d'aquesta categoria de sòl o puguin comportar-ne transformacions irreversibles.

D'altra banda, no s'arriba a comprendre l'exclusió del sòl urbà consolidat que no estigui expressament afectat a un sistema urbanístic. No existeix cap raó per la qual l'autorització d'usos i obres provisionals no es permeti en aquest tipus de sòl, que normalment pot presentar unes condicions més adequades que el sòl urbanitzable o l'urbà no consolidat, encara que sigui només per l'existència de les infraestructures bàsiques d'urbanització. S'hi afegeix que aital exclusió s'aplica també en els actuals escenaris de buits urbans, sense que pugui justificar-se de cap manera la major bondat de permetre aquests usos i obres provisionals als sòls destinats a sistemes i no, en canvi, en el sòl urbà consolidat no destinat a sistemes que es trobi vacant per la manca d'execució de les previsions del planejament urbanístic.

La regulació referida s'ha vist innovada per l'addició d'un nou apartat 1bis a l'article 53 TRLU, addició operada per la Llei 16/2015, del 21 de juliol, *de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica*. Aquest nou precepte no ha contribuït precisament a clarificar els dubtes ja assenyalats, sinó que en planteja alguns de nous.

Es preveu en primer lloc que, en aquells terrenys esmentats a l'apartat 1 del mateix article 53 en què s'hagi previst la gestió del planejament pel sistema de reparcel·lació, podran autoritzar-s'hi nous usos de caràcter provisional a partir de la inscripció al Registre de la Propietat del projecte de reparcel·lació. Som, doncs, davant d'una ampliació dels tipus de sòls en què s'admet la implantació d'usos i obres provisionals, ja que en els supòsits de l'apartat 1 abans examinat, es permet la implantació d'usos i obres provisionals en sòls inclosos en sectors de planejament derivat i polígons d'actuació «mentre no s'hagi iniciat el procediment de reparcel·lació, d'ocupació directa o d'expropiació corresponent per a l'execució de l'actuació urbanística que els afecta».

De fet, pot afirmar que, amb la inscripció del projecte de reparcel·lació al Registre de la Propietat, aquests terrenys han deixat de formar part pròpiament de sectors de planejament o polígons d'actuació, ja que l'esmentada inscripció es produeix prèvia aprovació del planejament derivat (quan

això sigui precís), per la qual cosa ja no s'ha de parlar de finques incloses en sectors o polígons, sinó que estarem davant de finques resultants del procés de planejament i gestió urbanística i això sense perjudici que s'hagi executat o no la urbanització.

Conforme a la nova regulació, a les finques provinents d'un procés de reparcel·lació s'admet únicament la implantació d'usos provisionals «a les finques edificades abans de l'inici del projecte de reparcel·lació». S'impeideix, per tant, la implantació d'aitals usos i obres provisionals als sòls que es trobin exempts d'edificació, solars vacants per exemple, o bé sòls cedits a l'Administració per estar destinats a sistemes, la qual cosa no sembla que tingui cap sentit, davant l'elevada probabilitat que els sòls resultants dels processos de reparcel·lació es trobin vacants durant períodes de temps prolongats. Així, i malgrat la seva aparent voluntat d'ampliar els supòsits en què s'autoritzen els usos i les obres provisionals, el nou apartat 1bis de l'article 53 TRLU estableix fins i tot més restriccions que no pas les previstes amb caràcter general, tal com succeeix clarament amb els sòls destinats a sistemes, que ja no podran destinar-se a usos provisionals quan provinquin d'una reparcel·lació.

En definitiva, una vegada inscrita la reparcel·lació únicament s'admeten usos i obres provisionals en els edificis preexistents, cosa que no resultava necessari regular expressament, ja que així es trobava previst ja a l'article 108 TRLU, regulador dels usos i les obres admesos als edificis disconformes i fora d'ordenació.

L'incís final del nou article 53.1bis restringeix les obres autoritzables a aquelles previstes per a les construccions i instal·lacions que estiguin fora d'ordenació. Això significa la prohibició d'obres de consolidació i augment de volum, tot i que sí que es permeten les obres de conservació per mantenir les edificacions preexistents en les condicions degudes de seguretat i salubritat, així com l'execució d'obres que millorin l'accessibilitat i permetin la supressió de barreres arquitectòniques de les esmentades construccions (article 108.2 TRLU). La indicada referència al sotmetiment al règim d'obres propi dels edificis fora d'ordenació fa sorgir el dubte sobre si en aquests edificis s'admeten únicament els usos i les obres provisionals previstos com a tals per l'article 53.3 TRLU al qual ens referirem més endavant, o bé si s'hi admeten els usos i les obres admesos en els edificis fora d'ordenació, tal com la seva utilització per a la instal·lació d'oficines i per desenvolupar activitats comercials.

Cal assenyalar finalment que no s'indica res sobre el règim d'usos i obres a què queden sotmesos aquells edificis que restin en situació de disconformitat o bé resultin plenament conformes amb les previsions del pla-

nejament que hagi donat lloc a la formulació i aprovació del corresponent projecte de reparcel·lació.

Si les qüestions fins aquí examinades causen una certa perplexitat, encara s'incrementa, sens dubte, davant de previsions com la que diu que els usos provisionals només poden autoritzar-se «de conformitat amb el planejament que s'executa i sempre que no impedeixin l'execució de les previsions [sic]», és de suposar que del planejament que s'executa. Davant d'això hom pot preguntar-se quin sentit pot tenir sol·licitar una autorització d'usos provisionals en un àmbit ja reparcel·lat si els esmentats usos han de ser conformes amb el planejament.

Havent-se produït ja la finalització del procés de planejament i gestió no impedeix, en efecte, implantar els usos previstos pel planejament de manera definitiva, especialment si es té en compte que, com ja s'ha assenyalat, els esmentats usos només poden implantar-se en edificis preexistents, per la qual cosa ni tan sols els serà d'aplicació la limitació relativa a la garantia d'execució simultània de les obres d'urbanització prevista en la legislació urbanística per a aquells sòls que no disposin de les infraestructures bàsiques d'urbanització.

Només ens queda assenyalar, com a última curiositat de la nova regulació examinada (si se'ns permet l'expressió), el fet que l'autorització d'usos provisionals a les finques que hagin estat objecte d'un procés de reparcel·lació se subjecten a un horitzó temporal màxim de set anys, sense que es conegui la raó d'aquesta limitació, que sembla del tot innecessària si es té en compte que, amb caràcter general, l'Administració que atorga el títol administratiu habilitant pot establir discrecionalment el termini màxim d'aïtals autoritzacions, tal com, a més, es preveu expressament en la nova redacció de l'apartat 2 del mateix article 53, establerta per la mateixa Llei 16/2015, incorporant així al màxim rang legal una previsió ja establerta pel Reglament de la Llei d'urbanisme.

6.3. Naturalesa i abast dels usos i les obres provisionals

A més de la determinació, dels tipus de sòl en els quals s'admet la implantació d'usos i obres provisionals, la legislació urbanística catalana estableix una regulació certament detallada dels usos i obres que poden ser autoritzats provisionalment. Aquesta regulació apareix referida, en primer lloc, als usos susceptibles d'autorització, ja que, únicament quan es pretengui implantar algun dels usos definits legalment, podran autoritzar-se les

obres inherents a la seva implantació, de les característiques materials de la qual també s'ocupa la legislació que ens ocupa.

En relació amb els usos admesos, cal assenyalar, en primer lloc, la prohibició expressa dels usos residencials i industrials establerta per l'article 53.3 TRLU, prohibició expressa que resulta del tot ociosa, en tant que del mateix precepte es dedueix que únicament poden autoritzar-se amb caràcter provisional els usos expressament admesos pel text legal, entre els quals no s'hi troben els referits usos residencials i industrials.

En el cas de la legislació catalana no existeix cap dubte que únicament poden autoritzar-se amb caràcter provisional aquells usos expressament admesos a tal efecte, que apareixen definits per l'article 61 del Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006 de 18 de juliol (en endavant RLU) en els següents termes:

- a) L'emmagatzemament o dipòsit de mercaderies o altres béns mobles que no comportin activitats de comercialització o distribució.
- b) La prestació de serveis particulars als ciutadans com l'aparcament de vehicles, els circuits de pràctiques de conducció, el rentat d'automòbils, els centres de jardineria o altres usos anàlegs que no requereixin la implantació de construccions.
- c) Les activitats del sector primari i les activitats comercials relacionades amb aquest sector.
- d) Les activitats de temps lliure, esportives, recreatives i culturals.

Juntament amb la referida regulació general, la legislació urbanística catalana estableix una regulació diferenciada per a aquells supòsits en què la implantació d'usos i obres provisionals pretengui portar-se a terme en terrenys destinats a sistemes urbanístics ja adquirits per l'Administració pública. En aquests supòsits, l'article 53.6 TRLU preveu que els terrenys esmentats puguin ser ocupats temporalment per raó de l'execució d'obres o la prestació de serveis públics i s'estableix així mateix que aquests terrenys puguin ser utilitzats, «de manera temporal i esporàdica», per a la instal·lació de mercats ambulants o per desenvolupar activitats d'oci, esportives, recreatives, culturals, d'aparcaments públics o similars.

La referida regulació específica per als supòsits de terrenys destinats a sistemes urbanístics ja adquirits per l'Administració pública és, sens dubte, sorprenent, en tant que estableix notables restriccions al règim general examinat abans, tant pel que es refereix a la durada dels usos provisionals, que en aquest últim supòsit només podran implantar-se de manera temporal i esporàdica, a diferència del que succeeix en la resta de supòsits,

com als possibles usos admesos, notablement més restrictius que els admesos amb caràcter general.

Sembla, en efecte, que el legislador urbanístic es mostri més flexible amb els propietaris privats en la utilització urbanística provisional dels seus predis, mentre que, en canvi, s'estableix una regulació especialment exigent amb les administracions públiques titulars de sòls destinats a sistemes. No s'arriben a entendre les raons d'aquest diferent tractament, que en tot cas resulta molt poc congruent amb la realitat actual i pot donar lloc, fins i tot, que es pugui qüestionar seriosament la legalitat d'algunes de les actuacions actuals, com les imaginades en el pla d'espais buits de l'Ajuntament de Barcelona al qual s'ha fet referència abans.

Pel que es refereix a les característiques de les obres que poden dur-se a terme per a la implantació provisional dels usos referits, s'estableix expressament que aquestes obres hauran de ser «les mínimes que siguin imprescindibles per permetre unes instal·lacions transportables o desmuntables i no poden comportar una desfiguració definitiva del terreny» (article 62.1 TRLU). Es confirma així el clàssic criteri jurisprudencial conforme al qual la naturalesa provisional de l'autorització que ens ocupa s'estén també a les característiques materials de les obres que es duguin a terme, que hauran de ser precisament de naturalesa provisional. En altres paraules, l'admissió d'obres provisionals *contra planem* no s'ha d'entendre com a autoritzacions provisionals d'obres, sinó com a autoritzacions d'obres provisionals, de tal manera que aquestes obres participen doblement de la condició de provisionalitat, que apareix referida tant en el règim d'autorització com en la pròpia naturalesa de les obres a executar.

6.4. Procediment i requisits de l'autorització provisional

L'autorització correspon atorgar-la a l'Administració municipal, tot i que està subjecta a un informe vinculant de la corresponent Comissió Territorial d'Urbanisme, òrgan perifèric de la Generalitat, que haurà de ser emès en el termini de dos mesos, transcorregut el qual s'entén que l'esmentat informe té caràcter favorable, tal com especifica l'article 65.2 RLU, com a conseqüència de la manca de cap previsió expressa en sentit contrari en la Llei d'urbanisme. Així mateix, el projecte objecte d'autorització ha de ser objecte d'un tràmit d'informació pública amb un termini de vint dies.

Juntament amb l'esmentat informe, l'autorització que ens ocupa es troba subjecta a un conjunt de requisits i cauteles, establerts pels articles

54 TRLU i 62 RLU, dels quals es deriva la subjecció de l'eficàcia de tals autoritzacions a l'acceptació, per part dels sol·licitants de l'autorització, de les següents obligacions:

L'obligació d'enderrocar o de desmuntar les obres i les instal·lacions i l'obligació de desallotjar els edificis o les instal·lacions i de cessament definitiu dels usos autoritzats, sense dret a percebre indemnització, quan l'ajuntament adopti l'ordre corresponent.

- a) L'obligació de reposar el sòl i l'espai a l'estat anterior a l'execució dels usos i les obres de caràcter provisional, sense dret a percebre indemnització, quan l'ajuntament adopti l'ordre corresponent.
- b) L'obligació d'advertir del caràcter provisional de l'autorització i dels seus efectes en els títols translatiu del domini total o parcial de l'immoble, i en els títols pels quals es constitueixin o es transmetin drets d'arrendament, de superfície o qualsevol altre dret amb els usuaris o explotadors dels usos o les obres de caràcter provisional.

Juntament amb l'acceptació expressa d'aquestes obligacions, tant per part del sol·licitant de l'autorització com del titular de la finca si no fos el mateix, que haurà de constar inscrita al Registre de la Propietat, l'autorització pot estar així mateix subjecta a la prestació de garanties econòmiques que garanteixin el desmuntatge de les instal·lacions i la reposició del sòl al seu estat originari (article 62.3.b, RLU).

En el mateix sentit, la legislació bàsica estatal subjecta així mateix aquestes autoritzacions al fet que «aquests usos i obres hauran de cessar i, en tot cas, ser demolides les obres, sense dret a cap indemnització, quan així ho acordi l'Administració urbanística» (article 8.3.d) TRLS). L'esmentat precepte preveu també l'extinció automàtica, amb l'ordre de l'Administració urbanística acordant la demolició o desallotjament, dels arrendaments i drets de superfície que poguessin haver-se constituït sobre els terrenys o les construccions provisionals.

Com ja s'ha indicat abans, l'autorització provisional pot estar subjecta a un termini màxim de durada i en qualsevol cas procedirà al cessament de les activitats quan així ho ordeni l'ajuntament competent, bé per haver transcorregut el termini màxim de l'autorització, bé per executar les determinacions del planejament, encara que no hagués transcorregut l'esmentat termini màxim i, en tot cas, quan així ho acordi l'ajuntament deixant sense efecte l'autorització.

Aquest últim supòsit, previst expressament en l'article 54.1 TRLU, comporta l'atribució a l'ajuntament competent d'una facultat discrecional

per deixar sense efecte les autoritzacions, sense que això doni lloc al dret a la percepció de cap tipus d'indemnització.

Cal ressaltar, finalment, que la discrecionalitat amb què la legislació urbanística catalana configura el cessament dels usos i l'enderrocament de les obres autoritzades provisionalment pretén evitar l'aplicació d'un criteri jurisprudencial, bastant consolidat en el marc de l'aplicació de la legislació supletòria del 1976, conforme al qual, malgrat la naturalesa provisional de les autoritzacions atorgades, aquestes no podien quedar sense efecte si no era per causes degudament justificades directament relacionades amb el procés d'execució del planejament urbanístic, cosa que havia contribuït a la perdurabilitat en el temps d'algunes autoritzacions provisionals, fins i tot contra la voluntat de l'Administració que havia atorgat l'autorització provisional.

Sens dubte tal criteri jurisprudencial és difícilment compatible amb la repetida naturalesa provisional i a precari de les autoritzacions que ens ocupen, tot i que sembla participar-ne la menció continguda en el precitat article 8.3.d) TRLS quan, en regular l'extinció automàtica dels arrendaments o drets de superfície constituïts sobre els terrenys que disposin d'autoritzacions provisionals, preveu tal extinció «amb l'ordre de l'Administració urbanística exigint la demolició o desallotjament per executar els projectes d'urbanització». A parer nostre no ha de ser aquest el criteri determinant per a la revocació de l'autorització, almenys en els termes tan explícitament establerts per la legislació urbanística catalana.