

autonomies

REVISTA CATALANA DE DRET PÚBLIC

JULI 1992

Urbanisme:

Concurrència d'interessos
i competències urbanístiques

Fonaments d'una ordenació
del territori sectorial

Distribució de beneficis
i càrregues i planejament urbanístic



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**
Institut d'Estudis Autònoms

CONCURRENCIA D'INTERESSOS I COMPETÈNCIES URBANÍSTIQUES

Carles Pareja i Lozano
Professor titular de Dret administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra

I. Introducció

La moderna concepció del Dret urbanístic, entès com a funció pública delimitadora del contingut de la propietat immobiliària i en la qual les tècniques de planejament juguen un paper fonamental, presenta com un dels seus trets característics la superació de l'àmbit estrictament local en què, fins a la promulgació de la Llei del sòl en la seva originària versió de 1956, s'havia produït tradicionalment l'actuació pública en matèria urbanística.¹

En l'exercici de la funció pública urbanística cobrarà doncs especial rellevància el seu aspecte organitzatiu, caracteritzat *ab initio* per un règim de competències concurrents entre l'Administració de l'Estat per una part i les corporacions locals per una altra.² Centrant-nos en l'àmbit de les potestats administratives, es pot caracteritzar a grans trets aquest règim de concurrència per l'atribució a l'Administració estatal d'aquelles competències decisòries amb un contingut més clarament discrecional, especialment en els aspectes referents a l'ordenació urbanística mitjançant la facultat d'aprovació definitiva dels instruments de planejament urbanístic, aprovació definitiva que, com veurem més endavant, es va convenir a definir com de naturalesa discrecional i que implicava per tant un control d'oportunitat sobre les decisions prèviament adoptades per la corresponent corporació local en tràmit d'aprovació inicial i provisional de l'instrument de planejament en qüestió.

Les decisions a adoptar en exercici de potestats de naturalesa essencialment reglada, això és, les inscrites en els àmbits de la gestió urbanística i la intervenció administrativa en l'edificació i ús del sòl, s'integraven en canvi normalment en l'esfera competencial de les corporacions locals, sens perjudici de la presència estatal en l'exercici d'aquestes competències, sigui a través de les facultats subrogatòries (p.e. en matèria de concessió de llicències), sigui mitjançant la concurrència competencial sobre el mateix objecte, en aspectes com la reacció enfront d'actuacions il·legals, atribuïda indistintament a totes dues instàncies administratives, o la imposició de sancions per la comissió d'infraccions urbanístiques, distribuïdes competencialment en funció de l'import de la sanció i la grandària del municipi.

1. Sobre la transcendència de la promulgació de la Llei del sòl de 1956 i la superació de l'àmbit local vegeu García de Enterría a «La Ley del suelo y el futuro del urbanismo» a *Problemas actuales del Régimen Local*. Ed. Universidad de Sevilla, 2a. edició 1986.

2. Sobre l'esquema organitzatiu de la funció pública urbanística, vegeu García de Enterría a «Los principios de la organización del urbanismo», RAP núm. 87. 1978, pàgs. 301 i ss.

En aquest quadre que ha quedat breument resumit hauria de tenir important incidència la nova distribució territorial dels poders públics derivada de la Constitució espanyola de 1978, la qual juntament amb els estatuts d'autonomia atribuïu competències exclusives en matèria d'urbanisme i ordenació del territori a les comunitats autònomes,³ mentre que per altra part es reconeixia i es garantia expressament el principi d'autonomia local.

Les conseqüències d'aquests principis constitucionals envers l'organització administrativa de l'urbanisme han estat notables. Es planteja per una part la problemàtica derivada de la naturalesa horitzontal de les competències en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, la qual cosa dona lloc a la seva inevitable confluència amb altres títols competencials, atès que el sòl, el territori, objecte específic d'aquests àmbits competencials, constitueix alhora el suport de moltes actuacions públiques sectorials que es projecten necessàriament sobre el territori, els títols competencials de les quals poden ser perfectament ostentats per l'Administració estatal.⁴

La distribució de les competències administratives en relació a la matèria urbanística pròpiament dita no ha estat tampoc exempta de novetats i conflictes, molts d'ells encara no resolts, presidits per la dialèctica entre competències autonòmiques i competències locals, i que a Catalunya presenta especificitats pròpies, de les quals ens ocuparem en aquest estudi.

II. La incidència del principi d'autonomia local en la distribució de competències administratives en matèria d'urbanisme

Els criteris de distribució competencial en la nova organització de les administracions territorials derivada dels principis constitucionals van partir originàriament d'una translació mecànica de l'esquema anterior, i s'operà únicament una substitució a favor de l'Administració autonòmica de les competències anteriorment ostentades per l'Administració de l'Estat. Així succeí a Catalunya durant el període pre-autonòmic, tal i com es desprèn del Reial Decret 1385/1978, de traspàs de serveis en matèria d'urbanisme.⁵

Cal, però, tenir en compte que la indicada nova organització de les administracions territorials havia de repercutir també en l'esfera local, com a conseqüència del reconeixement constitucional de l'autonomia local. Per plantejar-se l'abast d'aquesta

3. Així succeeix amb la totalitat de comunitats autònomes constituïdes amb l'excepció de la Comunitat Autònoma de Madrid, que té atribuïda aquesta competència com a «plena».

4. La problemàtica competencial derivada de la concurrència entre els títols sectorials amb projecció sobre el territori i la indicada competència «horitzontal» en matèria d'urbanisme i ordenació del territori presenta especial complexitat i ha estat objecte d'anàlisi per la doctrina en diverses ocasions. Es poden citar entre altres els estudis d'Argullol Murgadas «Las competencias urbanísticas en el horizonte de las Autonomías», a *Estudios de Derecho Urbanístico*, Ed. IEAL Madrid 1984; Parejo Alfonso a «La ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías» a REALA Núm. 226, 1985; Bassols Coma a «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos», a RAP núm. 96, 1981; i Parejo Lozano a *Régimen del suelo no urbanizable*, Ed. Marcial Pons. Madrid 1990

5. Sobre la naturalesa i l'abast d'aquest traspàs, *vid.* Argullol Murgadas a «Preautonomías y traspaso de competencias: La Generalidad de Cataluña y sus funciones en materia de urbanismo», a RDU, núm. 61, 1979.

repercussió cal fer algunes referències, necessàriament resumides, a la configuració jurídica del concepte de garantia institucional com a element determinant del contingut de l'autonomia local. Aquest concepte cobra la seva expressió més significativa a través de la garantia del «dret a intervenir» en tots aquells assumptes que afectin el cercle d'interès local de la corporació en qüestió.⁶

La incidència d'aquest principi es posaria ben aviat de manifest, ja que arran de les primeres Sentències del Tribunal Constitucional sobre la qüestió (en especial la 4/1981 de 2 de febrer) es promulgà la Llei 40/1981 de règim jurídic de les corporacions locals, dedicada essencialment a la supressió dels controls de tutela d'oportunitat sobre les corporacions locals, la qual cosa afectà, entre d'altres preceptes, l'article 224 de la Llei del sòl.⁷

La distribució de competències es veuria també afectada per la promulgació del Reial Decret Llei 16/1981, de 16 d'octubre, sobre adaptació del planejament, que introduí un nou ordre de distribució de competències en matèria de tramitació i aprovació dels plans parcials i algunes modalitats de plans especials, i també nous mecanismes de subrogació en la tramitació d'aquestes figures de planejament. Com veurem, la seva aplicació seria polèmica a Catalunya.

L'abast competencial de l'autonomia local quedaria conformat, en els seus trets generals, per la promulgació de la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local (LRBRL), que ve a regular la qüestió basant-se en dos eixos aparentment contraposats: per una part la pràcticament absoluta jurisdiccionalització dels controls sobre les resolucions adoptades per les corporacions locals «en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat», exclouent, per tant, qualsevol tipus de tutela, i menys la d'efectes suspensius sobre aquestes resolucions per part d'altres instàncies administratives.⁸

Juntament amb aquesta regulació, que originàriament havia estat objecte de certes crítiques per la doctrina, per tal com s'identificava amb una *vis expansiva* quasi absoluta de l'autonomia local, s'ha de destacar la naturalesa del règim competencial articulat en la pròpia legislació bàsica, el qual es caracteritza per una remissió global a les determinacions que s'estableixin al respecte per part de la legislació sectorial, que no té altre límit en la seva tasca que el necessari respecte a aquest contingut més o menys difús que es pugui derivar de la concreció de l'autonomia local en l'esmentat «dret a intervenir» de les corporacions locals. Així es posa de manifest en prescripcions de la pròpia Llei bàsica, especialment en els aspectes reguladors de les relacions interadministratives, per a les quals es preveu la utilització de tècniques de coordina-

6. La plasmació del principi de garantia institucional en l'ordenament espanyol prové de les aportacions doctrinals extretes del Dret alemany i formulades entre nosaltres per autors com Parejo Alfonso a *Garantía Institucional y autonomías locales*. Ed. IEAL, Madrid 1981, i Embid Irujo, a «Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», a REDA núm. 30, 1981.

7. Es referia aquest precepte a la facultat de suspensió, per part de l'administració d'àmbit territorial superior, d'aquells acords municipals que constituïxin infracció manifesta de normes urbanístiques. La seva derogació va fer sorgir el dubte de si afectava també les potestats d'intervenció administrativa reconegudes a les administracions territorials superiors en els art. 184 i 186 LS. Més endavant tindrem ocasió d'ocupar-nos d'aquesta qüestió.

8. Sobre la naturalesa d'aquest control jurisdiccional, vegeu Nieto García a «Impugnación Jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales», a RAP núm. 115, pàg. 7 y ss. També Parejo Alfonso a *Derecho Básico de la Administración Local*. Ed. Ariel, Barcelona 1988, pàg. 151 i ss.

ció que en determinats supòsits impliquen un límit efectiu al ple exercici de les competències locals.⁹

Així, l'articulació d'un procés de decisió conjunta, en el qual correspon a l'Administració local l'adopció de les decisions pertinents en ordre a l'aprovació inicial i provisional dels plans urbanístics, atribuint-se en canvi l'aprovació definitiva a l'Administració autonòmica, sembla respondre plausiblement a l'aplicació de l'esmentat principi, i coincideix substancialment amb la regulació establerta posteriorment per l'article 62 LRBRL, en relació amb aquelles matèries per a les quals la naturalesa de l'activitat de què es tracti faci molt difícil o inconvenient una assignació diferenciada i distinta de facultats decisòries en la matèria, supòsits en els quals l'indicat precepte preveu que la corresponent legislació sectorial articuli un procediment conjunt en què s'asseguri en tot cas la participació de les entitats locals interessades, sens perjudici d'atribuir a la instància territorial d'àmbit superior (l'Estat o la comunitat autònoma segons s'escaigui per raó de la matèria) la competència per adoptar la decisió final.

Conseqüentment, es produeix una remissió a favor del legislador sectorial quant a la determinació de l'abast concret en què s'ha de produir l'exercici de les competències pròpies de cada àmbit sectorial, remissió que es veu conformada pel que fa als seus límits pel joc de dos elements: el necessari compliment dels requisits formals que d'acord amb la LRBRL conformen el règim jurídic bàsic de les corporacions locals i l'adequació als principis materials conformadors del principi d'autonomia local.

Pel que fa al primer aspecte, el pronunciament formulat pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 213/1988 defineix l'abast d'aquesta garantia formal. L'esmentada STC va resoldre en efecte l'anul·lació de diversos preceptes de la Llei catalana 3/84, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic que contenien l'atribució al conseller de Política Territorial de la Generalitat d'un control de legalitat amb efectes suspensius sobre els acords d'aprovació definitiva que correspon adoptar als ajuntaments en relació a determinats instruments urbanístics d'execució de l'ordenació urbanística, com és ara els projectes d'urbanització, estudis de detall, projectes de delimitació d'unitats i polígons, etc.

Així, l'anul·lació acordada pel Tribunal Constitucional obceix essencialment a un criteri d'aplicació d'una garantia formal en la posició institucional de les corporacions locals, consistent en la ja apuntada jurisdiccionalització del control de legalitat sobre els actes i acords de les corporacions locals, que exclou directament la possibilitat que per part de l'Administració estatal o autonòmica es pugui acordar la suspensió dels

9. Així ho han assenyalat diversos autors, com Sosa Wagner a «Los principios del nuevo régimen local», a *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Civitas, Madrid 1988, pàg. 112, i s'ha posat de manifest pel Tribunal Constitucional en les sentències 27/1987, sobre la Llei valenciana de coordinació de les competències provincials, com també en la 214/1989 relativa als recursos d'inconstitucionalitat formulats contra la LRBRL, en el F.S. 20.e.f, de la qual s'indica que:

«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBRL dado que, junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las administraciones públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden...»

efectes d'aquestes resolucions, amb excepció d'aquells supòsits en què pogués afectar-se «l'interès general d'Espanya».

Aquesta infracció formal de la norma bàsica no s'hauria produït en canvi si s'hagués optat en la legislació sectorial per la utilització del procediment conjunt previst en el referit art. 62 LRBRL, reservant-se per tant la decisió final referida o bé a simples criteris de legalitat o bé fent-la fins i tot extensiva a criteris d'oportunitat.¹⁰

Potser l'exemple pot semblar extrem, davant el contingut material dels instruments urbanístics contemplats a la norma impugnada, que estan mancats per ells mateixos de capacitat legal quant a la determinació d'una ordenació urbanística pròpiament dita. En aquest sentit, les al·legacions de l'advocat de l'Estat assenyalaren ja el cercle d'interessos estrictament local al qual pertanyen figures com els projectes d'urbanització, els estudis de detall o la delimitació de polígons i unitats.

Això no obstant, cal observar que l'urbanisme en general constitueix una competència fonamental de les comunitats autònomes per la qual cosa, des d'una perspectiva estrictament material, no està mancat de sentit que la comunitat autònoma pretengui tenir una certa presència en el procés de gestió, del qual pot dependre en gran mesura l'efectiu compliment de l'ordenació urbanística.

Són, doncs, evidents les dificultats que presenta establir l'acomodació o no al contingut bàsic de l'autonomia local d'acord amb criteris de naturalesa material, això és, a partir de la consideració efectuada en cada cas pel legislador sectorial de torn. Aquesta és, sense anar més lluny, la situació en què s'hauria trobat el Tribunal Constitucional si hagués optat en la Llei catalana 3/84 pel procediment conjunt previst a l'art. 62 LRBRL.

Cal fer referència, també, a la facultat que l'art. 60 LRBRL atribueix a l'Administració autonòmica o estatal per tal que puguin subrogar-se en l'exercici de competències locals quan una entitat local incompleixi les obligacions imposades per la Llei de manera que aquest incompliment afecti l'exercici de competències de les anomenades administracions d'àmbit superior, procediment aquest de subrogació que té també una certa tradició en l'ordenament urbanístic.

Davant les evidents dificultats d'arbitrar procediments de control del contingut material de les diverses normes sectorials que distribueixen competències entre les diverses instàncies administratives interessades, no sembla gens exagerada la constatació que la garantia institucional de l'autonomia local té escassa incidència en la vessant competencial, més enllà del seu dret a intervenir, que necessàriament se'ls ha de reconèixer en aquelles matèries configurades com a competències pròpies per l'art. 25.2 LRBRL i l'art. 63.2 LMC.

Això no exclou que calgui propugnar el necessari respecte de la legislació sectorial envers els principis materials establerts a la legislació bàsica, que haurien de permetre delimitar amb major precisió el cercle d'interès local i la seva intensitat en cada matèria a l'hora de distribuir les competències, a fi que aquestes no es vegin reduïdes amb caràcter general a un mer reconeixement del «dret a intervenir», sense capacitar de decisió final.

Fetes aquestes consideracions, ens ocuparem a continuació d'analitzar les pre-

10. Com es podrà observar, no compartim en aquest sentit l'opinió formulada sobre la referida sentència per T.R. Fernández a «El urbanismo en la Jurisprudencia Constitucional: Notas críticas», a RDU núm. 112, pàg. 239 i ss.

visions contingudes en la vigent legislació urbanística catalana per a la regulació de les situacions de concurrència que inevitablement es produeixen en aquest àmbit.

III. La distribució de competències en la tramitació del planejament urbanístic

1. *La presència de les administracions locals en el procés de tramitació dels instruments de planejament*

La participació de les corporacions locals en el procés de tramitació del planejament urbanístic, que en el seu règim ordinari es pot considerar que s'ajusta de manera suficient a l'esmentat «dret a intervenir» que caracteritza la garantia institucional de l'autonomia local, presenta, això no obstant, algunes excepcions que resulten més qüestionables pel que fa a la seva adequació a l'esmentat principi de garantia institucional.

Es poden citar, en aquest sentit, aquells supòsits en què la iniciativa en la tramitació de les figures de planejament urbanístic no és exercida per la corporació local directament interessada, la qual cosa és perfectament possible tant des d'una perspectiva subjectiva com objectiva. Aquest és el cas de la promoció de plans especials, que, d'acord amb l'article 49.1 del DL 1/1990, es pot dur a terme, a més de per part de les entitats locals, per entitats urbanístiques especials i òrgans competents en l'ordre urbanístic segons la legislació vigent.

Aquest mateix precepte estableix igualment que la formulació dels plans especials previstos a l'art. 29.2 del DL 1/1990 es podrà realitzar «per qui tingui al seu càrrec l'execució directa de les obres corresponents a la infraestructura del territori o els elements determinants del desenvolupament urbà».

Cal tenir present que en tots aquests supòsits el concepte de formulació o redacció equival a l'atribució de competències d'aprovació inicial i provisional per a les entitats a les quals s'atribueix aquesta capacitat de redacció o formulació, tal com s'estableix de manera expressa a l'article 147 del Reglament de Planejament. Així, quan la redacció del pla especial es produeixi per part d'altres entitats que no siguin la pròpia corporació local afectada en el seu territori per l'actuació corresponent a l'indicat pla, aquesta no tindrà la intervenció substantiva inherent a la competència d'aprovació inicial i provisional que ordinàriament s'atribueix a la corresponent corporació local.

Cal, doncs, preguntar-se com s'articula en aquests casos la garantia del dret a intervenir que com hem vist caracteritza la participació de les corporacions locals en tots aquells assumptes que afecten els seus interessos. La resposta que ens ofereix la legislació urbanística, que en aquests aspectes és pre-constitucional, és certament limitada, ja que d'acord amb l'article 59.1 del DL 1/1990, que recull les previsions contingudes en el text refós de la Llei del sòl de 1976 (LS 1976), s'estableix un tràmit preceptiu d'audiència a favor de les corporacions locals quan llur territori resulti afectat pel planejament en qüestió si el pla no ha estat redactat i, per tant, aprovat inicialment i provisionalment per l'ajuntament respectiu.

No sembla en aquest sentit que resulti gaire agosarat afirmar que l'abast de la participació municipal en aquests supòsits de plans tramitats per altres instàncies administratives és probablement insuficient, sobretot si es té en compte que no sem-

bla un criteri excessivament coherent que el major o menor nivell de participació municipal en el procés de presa de decisions inherent a la tramitació del planejament depengui únicament de quin és l'òrgan que exerceix la iniciativa en la seva redacció.

Això no obstant, cal recordar que la legislació bàsica en matèria de règim local no estableix un sostre o límit mínim en què s'hagi de traduir necessàriament el «dret a intervenir» o, dit d'una altra manera, l'articulació d'aquest tràmit d'audiència a favor de l'ajuntament corresponent és el límit mínim d'aquest dret a intervenir. Això no vol dir que no es pugui considerar aquest requisit procedimental com a excessivament formalista, i molt probablement insuficient, quant a l'articulació d'una efectiva participació dels municipis en el procés d'adopció de decisions que certament poden tenir força transcendència per al seu territori i que, per tant, incideixen directament en el seu cercle d'interessos.

2. *La tramitació del planejament plurimunicipal*

a) *La distribució originària de competències*

Convé també fer una menció específica de la problemàtica competencial, pel que fa a la intervenció de les corporacions locals en la redacció i tramitació del planejament urbanístic, que es produeix quan aquestes figures de planejament afecten més d'un municipi. L'esquema que en aquests supòsits se seguia en la LS de 1976 consistia fonamentalment en la substitució del municipi per la diputació provincial com a ens originàriament competent per a la formulació i, per tant, per a l'aprovació inicial i provisional del planejament, en tots aquells supòsits en què el planejament en qüestió afecti terrenys de més d'un terme municipal.¹¹

L'atribució d'aquestes competències als organismes provincials ha estat objecte de diverses matisacions a Catalunya, com a conseqüència de les peculiaritats que presenta entre nosaltres la institució provincial indicada. Aquestes peculiaritats es posaren ja de manifest en el Decret de la Generalitat provisional d'11 d'octubre de 1978 sobre regulació de l'exercici per part dels òrgans de la Generalitat de les competències urbanístiques que li havien estat transferides en el període pre-autonòmic. Així, l'article 8.2 d'aquest Decret atribuïa de manera originària a les comissions provincials d'urbanisme, òrgan pertanyent a l'administració perifèrica de la Generalitat, la competència de tramitar i aprovar inicialment i provisionalment els plans «que afectin diversos municipis de la seva demarcació territorial». S'estableix, no obstant això, a continuació, que aquesta competència «pertocarà, en cas d'existir-ne, a qualsevol de les entitats següents:

- «a) Mancomunitat, consorci o agrupació forçosa de tots els municipis afectats.
- »b) Entitat local amb competència urbanística sempre que l'àmbit territorial coincideixi amb el del territori ordenat.»

S'observa, doncs, que l'esmentat Decret no es limità a la regulació de l'exercici de les competències urbanístiques que havien estat transferides a la Generalitat en virtut

11. Així, l'article 40.1.a) del text refós de 1976 atribuïa la competència d'aprovació inicial i provisional a les diputacions provincials quan els plans generals «se extiendan a més de un término municipal». Per remissió, aquesta regla competencial s'aplica també a plans parcials i especials, tal i com es desprèn dels articles 43.1 del mateix text refós, i també dels articles 126 i 139 del Reglament de Planejament.

del corresponent Reial Decret de traspassos pre-autonòmics, sinó que s'introduïx igualment una redistribució de les competències originàriament atribuïdes a les corporacions locals per part del legislador estatal, i més concretament a les diputacions en els supòsits de planejament plurimunicipal que ara ens ocupa. Resulta més que dubtosa la legalitat d'operar aquesta redistribució competencial a través d'una norma reglamentària d'origen pre-autonòmic, però plantejar ara aquest debat resultaria ocios, si més no per dos motius: en primer lloc, perquè com veurem tot seguit, la situació normativa actual ha experimentat algunes variacions i en tot cas respon a un sistema de fonts normatives més concret i definit que no pas el provinent del sistema pre-autonòmic; per una altra banda, l'operativitat de la transcrita previsió normativa ha estat certament inexistent, per tal com estava condicionada en la seva eficàcia, d'acord amb la disposició transitòria sisena del mateix Decret de data 11-10-1978, «a la data que determini el decret de transferències de competències de les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona a la Generalitat de Catalunya». Tenint en compte que aquest decret de transferències no s'arribaria a dictar, molt probablement per la seva falta de suport legal degut a l'anul·lació per part de la STC 32/1981 de 28 de juliol de la Llei catalana 6/1980 de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat, es pot afirmar que, almenys fins a la promulgació de les lleis d'organització territorial l'any 1987, no es produí una alteració substancial en el règim de competències relatiu a l'aprovació inicial i provisional del planejament plurimunicipal per part de les diputacions provincials.

b) Incidència de les lleis d'organització territorial en les competències relatives al planejament plurimunicipal

La distribució de competències urbanístiques, i en especial d'aquelles inscrites en l'òrbita plurimunicipal, podia sens dubte veure's considerablement afectada a partir de la nova organització territorial establerta l'any 1987 mitjançant la promulgació sobretot de les lleis 5/1987 de 4 d'abril de règim provisional de les competències de les diputacions provincials, i 6/1987 de la mateixa data, sobre l'organització comarcal de Catalunya. Mitjançant aquests textos legals es procedeix a la creació d'unes noves administracions territorials de base local, les comarques, cridades a exercir, entre d'altres, competències en matèria d'ordenació del territori i urbanisme (art. 25.1.a de la Llei 6/1987), mentre que per una altra part s'atribueix a les diputacions el mínim competencial garantit per la legislació bàsica estatal¹² i s'articula a l'article 4 de la Llei 5/1987 el procediment de distribució de les competències de les diputacions provincials entre l'Administració de la Generalitat i les comarques.

Mentre que aquest procés de distribució es preveu de dur-lo a terme de manera progressiva i diferida, mitjançant la promulgació de les corresponents lleis sectorials corresponents als àmbits materials afectats per la redistribució de competències, no hi ha dubte que les previsions contingudes en la Llei reguladora del règim provisional de les competències de les diputacions no tenen efectes *ipso iure* pel que fa al seu règim competencial. Conseqüentment, i atès que no s'ha produït la promulgació de cap llei sectorial amb l'objecte d'atorgar a altres instàncies administratives les competències

12. *Vid.* al respecte Tornos Mas a «La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas», a l'obra col·lectiva dirigida per Gómez-Ferrer Morant *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas. Madrid, 1991, pàg. 253.

urbanístiques originàriament ostentades per les diputacions, i no havent-se procedit tampoc —sens perjudici de la seva més que dubtosa viabilitat— al desenvolupament normatiu contemplat en el Decret d'11 d'octubre de 1978 abans referit, és indubtable que cap alteració no s'ha produït en el règim competencial que, com hem vist, s'establí en la Llei del sòl per a les diputacions pel que fa als plans urbanístics referits a més d'un municipi.

El criteri que en relació a aquesta qüestió es manté en el Decret Legislatiu 1/1990, pel qual s'aprovà la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya, no és gaire explícit al respecte, ja que en la reproducció que a l'article 55 d'aquest Decret Legislatiu es fa de l'originari article 40.1 de la LS 1976 s'ha operat únicament la substitució de la referència que en aquest precepte es feia a les diputacions provincials per «l'entitat local competent» quan els plans generals s'estenguin a més d'un municipi.

La utilització d'aquest eufemisme, si bé pot semblar comprensible a la vista de les previsions contingudes en la legislació reguladora del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, no desmenteix la conclusió suara apuntada. Això és degut al fet que, per aplicació de la reserva de llei establerta a l'article 7 LRRL per a la determinació de les competències pròpies de les corporacions locals, el citat Decret Legislatiu no té rang normatiu suficient per modificar el règim competencial contingut a la legislació de 1976,¹³ sense que per altra part s'hagi produït la promulgació de la normativa sectorial prevista a la Llei 5/1987 per a l'efectiva modificació del règim competencial de les diputacions.

c) El règim específic de l'àmbit comprès en l'antiga Entitat Municipal Metropolitana

Les previsions fins aquí comentades sobre les competències locals en matèria de planejament plurimunicipal presenten característiques específiques pel que fa a les actuacions urbanístiques que es produeixen en l'àmbit de l'antiga Entitat Municipal Metropolitana, la qual estava sotmesa a un règim especial en els aspectes relatius a les competències urbanístiques, entre d'altres aspectes, i continua presentant actualment determinades peculiaritats, malgrat haver-se produït la seva extinció basada en allò establert a la Llei catalana 7/1987, de 4 d'abril, reguladora de les actuacions públiques especials a la conurbació de Barcelona.

Pel que fa al règim especial de l'Entitat Metropolitana, contingut en el Decret Llei 5/1974 de 24 d'agost i en el Decret 3276/1974 de 28 de novembre,¹⁴ interessa destacar, als efectes que ara ens ocupen, la substitució que s'opera de les competències urbanístiques provincials a favor de l'esmentada Entitat en les actuacions que, afectant més d'un municipi, es produïssin en el seu àmbit territorial. Així es desprèn de preceptes com l'article 14 del Decret Llei 5/1974, o l'article 16 del Decret 3276/1974, d'acord amb el qual s'atribuïren a l'Entitat Metropolitana tant les competències d'aprovació inicial i provisional del planejament general metropolità com les de redacció dels plans parcials i especials que afectin més d'un municipi.

Feta aquesta constatació, cal preguntar-se en quina situació quedaren les compe-

¹³ Més endavant, a l'epígraf IV, podrem analitzar a bastament la relació entre aquest Decret Legislatiu i la normativa sectorial urbanística dictada amb rang de llei.

¹⁴ Sobre el procés de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana, vegeu Gómez-Ferrer Morant a «El Decreto-Ley 5/1974 de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», a REDA núm. 5, 1975.

tències relatives al planejament plurimunicipal dins el territori de l'antiga àrea metropolitana un cop produïda la seva extinció. El cert és que, com veurem tot seguit, les referències competencials contingudes al respecte en la Llei 7/1987 de 4 d'abril no són excessivament explícites en relació a la qüestió que ens ocupa.

Cal fer menció en primer lloc a la previsió continguda a l'article 7.4 d'aquest text legal, segons el qual «En el marc de les determinacions del Pla Territorial Parcial, correspon als ajuntaments i, si s'escau, a les comarques, d'elaborar els plans generals d'ordenació urbana i de fer-ne l'aprovació inicial i la provisional». El precepte conté, doncs, una referència implícita, per als supòsits de planejament plurimunicipal, a la competència comarcal. No es pot parlar, però, d'una atribució competencial expressa, o almenys aquesta no és immediatament operativa, ja que la previsió legal se situa en el marc de la prèvia aprovació d'un Pla Territorial Parcial, que encara no s'ha produït.

Deixant a part aquesta referència, les determinacions relatives a la redistribució competencial operada arran de l'extinció de la Corporació Metropolitana es troben a les disposicions addicionals i transitòries de la Llei 7/1987. Així, a la disposició addicional 1a. es declara expressament l'extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana i s'estableix tot seguit que «L'Administració de la Generalitat i els municipis, d'acord amb la legislació de règim local i amb les lleis sectorials corresponents, assumeixen les competències de l'Entitat esmentada que no han estat assignades expressament per aquesta Llei a altres òrgans o entitats».

El problema es planteja quan ni la legislació de règim local ni les lleis sectorials urbanístiques no donen una resposta concreta sobre a qui correspon l'exercici de les competències en matèria de planejament plurimunicipal, més enllà de les referències que, com hem vist més amunt, s'efectuen a favor de les diputacions en la legislació urbanística provinent de la LS 1976. Per tant, sembla clara la inaplicabilitat de la transcrita disposició addicional pel que fa a l'exercici de les competències relatives al planejament plurimunicipal originàriament ostentades per l'Entitat Metropolitana, i en especial aquelles referents a la iniciativa per a la redacció d'aquestes figures de planejament i la seva conseqüent modificació, en les quals, com ja s'ha vist, aquesta Entitat substituï les diputacions provincials, però en les quals cap competència no tenen, en canvi, ni l'Administració de la Generalitat ni els municipis per ells mateixos, instàncies administratives a què es refereix expressament la transcrita disposició addicional.

Els dubtes interpretatius que planteja la disposició analitzada, ja que no concreta l'atribució de les competències que ens ocupen, es poden entendre coberts per la previsió continguda a la disposició transitòria 1a.2 del mateix text legal, en el qual, després de declarar-se a l'apartat primer la vigència del Pla General Metropolità, es prescriu que «les altres competències de planejament, execució i gestió urbanística que corresponen a l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona han d'ésser exercides directament pels ens locals, d'acord amb la legislació urbanística». D'una primera lectura conjunta de tots dos preceptes es dedueix, doncs, la renúncia del legislador a fer una distribució competencial *ex novo* de les funcions administratives originàriament exercides per l'entitat metropolitana, i es remet en la situació de fet que operava ordinàriament a la resta del territori català.

Aquesta primera conclusió es veu, però, matisada en part si s'observa el contingut del darrer incís de la mateixa disp. transitòria 1a.2, en el qual, en relació a l'exercici pels ens locals de les competències urbanístiques, s'indica que «a aquest efecte, es

poden adoptar fórmules de col·laboració institucional, especialment quan l'actuació afecta diversos ens locals».

El panorama certament complex que es dedueix de les prescripcions analitzades es completa amb allò establert a l'apartat 3 de la mateixa transitòria primera, pel qual es regulen els supòsits d'exercici de la iniciativa de modificació puntual del Pla General Metropolità, iniciativa que es correspon amb les competències d'aprovació inicial i provisional d'aquestes modificacions, originàriament ostentades per l'Entitat Metropolitana, establint-se a aquests efectes que «Si la modificació del pla afecta elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també a l'ens local interessat».

La interpretació sistemàtica de la normativa fins aquí analitzada, partint dels principis ja apuntats reguladors del règim bàsic de les competències locals, en especial la reserva de llei per establir les competències locals, porten a la conclusió que l'extinció de l'Entitat Metropolitana donà lloc a una devolució de les competències que la legislació urbanística de 1976 atribuïa a les diputacions provincials en matèria de planejament plurimunicipal.

Així es desprèn tant de la manca d'atribucions competencials específiques contingudes a la Llei 7/1987, com també davant l'absència de cap altra norma sectorial que contingui una determinació expressa d'un nou règim per a aquestes competències a fi d'assolir així la concreció i eficàcia de les previsions contingudes a la Llei 5/1987 sobre règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Sens perjudici de l'aplicabilitat general d'aquesta conclusió, es constata també alguna atribució concreta de competències urbanístiques establerta a la Llei 7/1987, com ho és la relativa a la iniciativa per a la modificació del Pla General Metropolità, que s'ha d'entendre compartida per les diputacions, municipis i comarques, com també la competència atribuïda als ens comarcals per a l'aprovació inicial i provisional dels plans generals d'ordenació, condicionada, però, en la seva eficàcia, a la prèvia formulació i aprovació del Pla Territorial Parcial.

Aquesta conclusió no és, però, coincident amb la continguda en la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya aprovada pel Decret Legislatiu 1/1990. Aquest text defuig d'efectuar un pronunciament interpretatiu concret en relació a la qüestió examinada, i es limita, com hem vist, a substituir les referències que a la LS 1976 es feien a les diputacions per l'eufemisme «l'entitat local competent» en aquelles previsions referents a la participació de les corporacions locals en el planejament urbanístic d'àmbit supramunicipal.

L'esmentada refosa conté, però, una excepció pel que fa a l'apuntada manca de concreció, en relació precisament a l'exercici de la iniciativa per a la modificació del vigent Pla General Metropolità. Convé assenyalar quant a aquesta qüestió que la iniciativa per a la modificació puntual del planejament urbanístic presenta certes especificitats, per tal com correspon exercir-la amb caràcter ordinari a les pròpies corporacions locals, sense que, a diferència de la revisió, l'exercici del *ius variandi* requereixi la preexistència de determinats supòsits, i sense que, per una altra part, es prevegi de manera expressa a la legislació urbanística l'exercici d'aquesta iniciativa de modificació per part de l'Administració autonòmica, sempre que suposi l'aprovació inicial i provisional d'aquestes propostes. Com s'ha vist, ni tan sols per al planejament urbanístic plurimunicipal no es preveu per part de la legislació sectorial l'exercici ordinari d'aquestes potestats per part de l'administració urbanística autonòmica. Una

qüestió diferent és, sens dubte, la possibilitat d'ordenar la modificació o revisió del planejament en els supòsits d'execució d'obres per raons d'urgència o excepcional interès públic que assisteix el Consell Executiu de la Generalitat d'acord amb l'article 250 del DL 1/1990.¹⁵ Es pot, doncs, afirmar que, tret d'aquest supòsit excepcional, la iniciativa de la modificació és una competència de base essencialment local que correspon exercir a l'entitat local competent en cada cas, d'entre les quals la disposició transitòria 1.ª, apartat 3, menciona «també» a l'ens local interessat en els casos en què la modificació del PGM afecti elements amb una incidència territorial limitada.

Cal finalment plantejar-se a qui fa referència l'incís «també», que sembla incloure alguna altra instància administrativa a més de les locals pròpiament interessades. La conclusió a què s'arriba en la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya consisteix a atribuir amb caràcter general aquesta facultat d'iniciativa, que porta inherent la d'aprovació inicial i provisional de la proposta de modificació en qüestió, i també la relativa a la revisió del programa d'actuació, a favor de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona. Dit amb altres paraules: la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, òrgan perifèric de l'administració de la Generalitat, és, segons la refosa, l'òrgan competent per a l'exercici de les esmentades facultats, sens perjudici que aquesta competència sigui compartida amb municipis i comarques quan la modificació del Pla afecti «elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca». Observi's que quan assenyaem que aquesta competència és compartida en els supòsits indicats volem dir que la norma de la refosa no exclou que també en aquests supòsits la iniciativa, i el consegüent exercici de les competències que li són inherents, també siguin detinguts per part de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona.

Es constata, doncs, l'existència d'una vis expansiva en la regulació de les competències de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona que, deixant a part la seva major o menor oportunitat, presenta alguns aspectes certament discutibles des d'una perspectiva estrictament jurídica; s'observa en efecte com es produeix el transvasament a favor de l'Administració autònoma d'una competència que detenia un òrgan de base local, com ho era l'Entitat Metropolitana local, i que en la legislació urbanística d'aplicació supletòria, és a dir, el text refós de la Llei del sòl de 1976, s'atribueix expressament a les corporacions locals, siguin el municipi o bé la província. A això cal afegir que l'atribució de la competència controvertida amb caràcter general a favor de la Comissió d'Urbanisme de Barcelona no disposa de gaire suport normatiu en la legislació sectorial, si s'exceptua la menció continguda en l'abans comentat Decret d'11 d'octubre de 1978, que es limitava a regular l'exercici de les competències urbanístiques transferides en l'etapa pre-autònoma i que, com s'ha constatat, no tenia per ell mateix substantivitat pròpia quant a l'atribució concreta de competències entre les diferents administracions implicades.

15. Aquesta facultat assisteix també el Consell de Ministres d'acord amb el pronunciament efectuat pel Tribunal Constitucional en la seva sentència 56/1986 de 13 de maig. Sobre la naturalesa i abast de la facultat regulada amb l'article 180 de la Llei del sòl, corresponent a l'indicat art. 250 DL, vegeu entre d'altres Argullol Murgadas a «El control urbanístico de las obras de iniciativa pública» a *Estudios, op. cit.*, pàg. 305 i ss.; García-Trevijano Garnica a «Aspectos sobre las transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas: el art. 180 de la Ley del Suelo» a RAP núm. 100-102, pàg. 1967 i ss.; Larrumbe Biurrún «Algunas reflexiones sobre el art. 180 de la Ley del Suelo» RAP núm. 100-102, pàg. 2711 i ss.; Quintana López «Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas» RAP núm. 112, pàg. 112, pàg. 213 i ss.; i Pareja Lozano a *Régimen del suelo no urbanizable, op. cit.*, pàg. 195 i ss.

IV. Les competències d'aprovació definitiva

1. *Naturalesa de l'acord d'aprovació definitiva*

La concurrència competencial de presència constant en l'organització administrativa de l'urbanisme té la seva expressió més destacada en el procediment de tramitació dels instruments de planejament urbanístic, i molt especialment en allò relatiu a la confluència de diversos acords aprovatoris, adoptats per administracions diferents. A més d'algunes alteracions més o menys significatives en l'atribució de la competència d'aprovació definitiva de diversos instruments, a la qual farem esment més endavant, la incidència del principi d'autonomia local s'ha posat també de relleu per tal com s'ha reobert una polèmica ja tradicional respecte a la naturalesa i a l'abast de l'acord d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, en relació a les aprovacions prèvies produïdes durant la impulsó del procediment.

En plantejar-se originàriament la qüestió, és a dir, en el moment de promulgació de la Llei de reforma de 1975, se sustentà per part d'algun autor¹⁶ el criteri consistent a definir l'acte d'aprovació definitiva com un mer control de legalitat sobre les anteriors aprovacions adoptades per la corporació promotora del planejament, sense que, per tant, es poguessin introduir criteris d'oportunitat en l'ordenació urbanística continguda en el Pla objecte d'aprovació.

Altres autors¹⁷ consideraren, en canvi, que la competència d'aprovació definitiva implicava la capacitat de l'òrgan competent per a l'adopció d'aquest acord per introduir els seus propis criteris d'oportunitat en el moment d'aquesta aprovació, basant-se aquest criteri, entre altres elements, en el propi tenor literal de la normativa reguladora del règim d'aprovació definitiva, integrada per l'article 41.3 LS 1976 i l'article 132 del Reglament de Planejament, preceptes, aquests, que atribueixen a l'administració competent per a l'adopció d'aquest acord la funció d'examinar el pla «en tots els seus aspectes», i també la d'assenyalar les deficiències d'ordre tècnic i consegüents modificacions que calgui introduir. Els pronunciaments jurisprudencials han vingut ratificant aquest darrer criteri de manera pràcticament unànime fins a dates molt recents.

La definició constitucional del principi d'autonomia local ha propiciat la reobertura del debat, especialment a partir de la plasmació legislativa de l'indicat principi a la LRRL. Així, el professor Muñoz Machado¹⁸ sosté la necessitat de restringir l'abast de l'acord d'aprovació definitiva a un mer control de legalitat, i de reduir l'àmbit de les possibles modificacions a introduir en tràmit d'aprovació definitiva per raons d'oportunitat aquelles determinacions que facin referència o afectin competències estatals o autonòmiques, com pot ser l'execució d'obres públiques d'abast supramunicipal. La generalització del control d'oportunitat la considera així com difícilment compatible amb l'autonomia local que proclama la Constitució.¹⁹

16. *Vid.* al respecte Gómez-Ferrer Morant a «La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización» a REDA núm. 10, pàg. 251 i ss.

17. Per a l'expressió d'aquesta posició doctrinal, vegeu per tots García de Enterría i Parejo Alfonso a *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Ed. Civitas, 2.ª ed. Madrid 1981, pàg. 358 i ss.

18. A «El planeamiento urbanístico», dins l'obra col·lectiva dirigida pel mateix autor *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Civitas, Madrid 1988, pàg. 1781-1783.

19. Muñoz Machado adueix també, en l'indicat treball, com a recolzament de la seva posició, que alguna legislació autonòmica es pronuncia de manera coincident amb la seva tesi, establint que només es

Malgrat l'autoritat d'aquest autor, el qual assenyala expressament que el seu criteri no és pacíficament acceptat per doctrina i jurisprudència, no penso que la contradicció que suscita entre control d'oportunitat i autonomia local encaixi en l'esquema institucional derivat de la LRBRL. En primer lloc, perquè dins dels instruments de relacions interadministratives hi ha un procediment de decisió conjunta, previst a l'article 62 LRBRL, que sembla especialment establert per a supòsits com el que ens ocupa i en el qual s'atribueix a l'Administració d'àmbit territorial superior (Estat o comunitat autònoma), la capacitat d'adoptar la decisió final, sense que s'hi afegeixi cap especificació sobre la naturalesa d'aquesta decisió, per la qual cosa res no impedeix, que pugui implicar un control d'oportunitat.

Des d'un punt de vista merament formal, el procediment d'aprovació dels plans encaixa, doncs, perfectament en el procediment de decisió conjunta articulat per l'esmentat precepte legal. La possible contradicció amb el principi d'autonomia local caldrà, doncs, buscar-la en la seva vessant material, amb referència als cercles d'interès afectats per les decisions que s'adoptin mitjançant la formulació i aprovació dels instruments de planejament. Des d'aquesta perspectiva, resulta al meu parer difícilment sostenible que el planejament urbanístic contingui determinacions que incideixin exclusivament en el cercle d'interès local. Això és patent sobretot quan ens referim a les figures de planejament de major incidència substantiva tant en el territori com en el propi estatut de la propietat immobiliària, com ho és, especialment, el Pla General d'Ordenació, en què es contenen determinacions com la classificació del sòl, la determinació de l'estructura general i orgànica del territori, la previsió dels espais que han d'ésser objecte d'especial protecció, etc.

Cal recordar també que la superació de l'àmbit merament local en què s'havia anat produint la intervenció administrativa en l'àmbit urbanístic constitueix una de les notes més destacades de la moderna concepció de la funció pública urbanística. No és, doncs, gens clar que reduir el planejament urbanístic a una qüestió merament local redundi en benefici de l'autonomia local, ja que podria comportar precisament l'efecte contrari de devaluar el seu contingut i els seus efectes vinculants, tant davant els particulars com davant les altres administracions públiques.²⁰

La complexitat i la multiplicitat de qüestions que se susciten en la formulació del planejament superior, sembla clar que excedeixen del cercle d'interès merament local. A més, no té cap suport normatiu reduir les competències urbanístiques de les comunitats autònomes al camp merament legislatiu i de control de legalitat en una matèria en què tanta transcendència té l'exercici de la potestat de planejament.

Privar les comunitats autònomes de la capacitat d'adoptar decisions en l'aprovació

poden formular objeccions de legalitat amb ocasió de l'aprovació definitiva dels plans, citant com exemple d'això la «Ley de Cataluña de 1 de enero de 1984». Suposant que la cita faci referència a la Llei 3/84 de mesures d'adequació, l'exemple no sembla gaire adequat, per tal com aquest text no conté, al meu parer, cap determinació en el sentit indicat. Qüestió diferent és que aquesta Llei de mesures regulés, en el seu art. 6.5.c) els supòsits reglats en què procedeix la denegació de l'aprovació definitiva dels plans parcials i especials d'iniciativa privada. Convé notar que aquests supòsits taxats no afecten l'aprovació definitiva del planejament general, i no impedeixen tampoc que en tràmit de suspensió es pugui exercir un veritable control d'oportunitat sobre les determinacions del planejament parcial o especial.

20. Si tot i éssent objecte d'aprovació per altres administracions públiques són notòries les dificultats que pateixen els ajuntaments perquè les intervencions sectorials sobre el territori s'adaptin a les previsions del planejament urbanístic, és fàcil imaginar el que podria succeir si se situessin les decisions de planejament a l'esfera merament local.

del planejament urbanístic significaria finalment impedir-los tota mena de disponibilitat sobre el seu territori, més enllà de la problemàtica i indirecta intervenció que pugui produir-se a través dels instruments d'ordenació del territori.

No és menys cert que sembla necessari matisar almenys una concepció quasi omnímoda de les competències de les comissions d'urbanisme pel que fa a la determinació de l'abast de l'aprovació definitiva dels plans, que es pogués deduir d'una aplicació mecànica de l'abans esmentat tenor literal de la regulació establerta en la legislació urbanística, la qual, tot sigui dit, no es caracteritza per la seva gran concreció.

En aquest sentit resulta especialment rellevant l'esforç efectuat en els darrers temps per la jurisprudència del Tribunal Suprem per tal de cercar el necessari equilibri entre els diversos cercles d'interès concurrents en el procés de formulació i aprovació del planejament urbanístic.²¹ Algunes recents sentències es plantegen la incidència que en l'esmentat procés d'aprovació ha de tenir el principi d'autonomia local, i és paradigmàtica en aquest sentit la de 13 de juliol de 1990 (Az. 6034), que concreta l'extensió del control autonòmic distingint a priori entre els aspectes reglats i els aspectes discrecionals del pla. En aquelles determinacions del pla que impliquen l'exercici de potestats reglades, i per a les quals òbviament l'aprovació definitiva suposa únicament un control de legalitat, es considera que existeix un «control ple de la Comunitat Autònoma», introduint però una distinció en aquells casos en què entrin en joc conceptes jurídics indeterminats, per als quals «*el margen de apreciación que tales conceptos implican*» correspondrà a l'Administració municipal, tret que la determinació en qüestió afecti interessos superiors, supòsit en què aquest marge d'apreciació correspondrà a la comunitat autònoma.

Per als aspectes purament discrecionals, i en els quals per tant es produeix amb tota plenitud l'exercici de la potestat de planejament, l'esmentada Sentència considera igualment operatiu l'apuntat criteri de distinció i admet un control d'oportunitat per part de la comunitat autònoma únicament en relació a aquelles determinacions del planejament que tinguin connexió amb algun aspecte d'un model territorial superior, com també en aquells casos en què el control inherent a l'aprovació definitiva tendeixi a evitar la vulneració de les exigències del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. La Sentència que comentem no considera en canvi admissibles els controls o les revisions fonamentats en criteris de pura oportunitat en aquells supòsits en què les determinacions del pla no tinguin transcendència per a interessos superiors als purament locals i indica al respecte que «*en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento*».

Aquest criteri jurisprudencial, que presenta sens dubte alguns aspectes suggestius quant a la integració dels principis constitucionals en el procés d'aplicació de l'ordenament, especialment quan aquest és preconstitucional, com succeïa amb els preceptes de la LS 1976 examinats per la sentència, té també aspectes polèmics que cal posar de relleu. A destacar en primer lloc que, si bé l'esmentat caràcter preconstitucional

21. Aquesta evolució jurisprudencial apareix reflectida per Delgado Barrio a «Reflexiones sobre el art. 106.1 CE: El control jurisdiccional de la administración y los principios generales del derecho», dins de l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas. Madrid 1991, pàg. 2349 i ss.

permetia a la jurisdicció contenciosa reinterpretar l'art. 41 de la LS 1976 introduint al seu abast una important inflexió del principi d'autonomia local, no es poden deixar de considerar força discutibles els criteris materials emprats com a base dels esmentats criteris hermenèutics, especialment quan es tracta de determinacions establertes pel planejament general, instrument a propòsit del qual es produí la referida Sentència.

Així, i tal com s'ha indicat anteriorment, cal tenir present que constitueix un element paradigmàtic de la moderna concepció de la funció pública urbanística la decisiva importància que té l'exercici de la potestat de planejament en aspectes tan rellevants com establir la classificació del sòl, determinació aquesta de gran incidència tant pel que fa a la definició dels models d'ocupació del territori, com també pel que fa a la determinació del contingut de la propietat immobiliària sobretot quan es tracta d'exercir la discrecionalitat tècnica per a la classificació del sòl urbanitzable o no urbanitzable, i també quan es defineixen els usos i les intensitats edificatòries a través de la qualificació del sòl.

No sembla, doncs, gaire clar, que aquestes determinacions s'inscriguin ordinàriament en un cercle d'interès estrictament local. En el tractament urbanístic dels nostres pobles i ciutats no hi ha cap dubte que les corporacions municipals han de tenir-hi una presència cabdal, però difícilment resulta sostenible que hagi d'ésser exclusiva, o només s'omessa a un mer control de legalitat per a totes aquelles determinacions que no s'inscriguin en l'àmbit de l'ordenació del territori. Establir aquesta distinció és probablement artificiosa, a més que portar-la a les seves últimes conseqüències donaria lloc a una inadmissible laminació de les competències autonòmiques, ja que ostentant aquestes competències com a exclusives, es podrien veure impedides d'exercir cap tipus de disponibilitat sobre el seu territori, més enllà de les determinacions genèriques que es puguin establir mitjançant els instruments d'ordenació del territori.

S'ha de remarcar també que la jurisprudència a què ens hem referit ve a introduir un important factor d'inseguretat jurídica, i obre una via per a innumbrables recursos que poden obligar sistemàticament la Jurisdicció contenciosa a entrar en els aspectes materials de les determinacions del planejament a fi de determinar en cada cas si la decisió adoptada en tràmit d'aprovació definitiva s'insereix en un o altre cercle d'interès. Sens dubte que cal reclamar un pronunciament explícit en l'àmbit legislatiu que, tot tenint necessàriament en compte els principis materials, defineixi amb claredat el règim competencial d'aplicació en els supòsits de concurrència d'interessos en l'àmbit urbanístic, tot aplicant els requisits formals que es desprenen de la LRBRL.

L'estudi sistemàtic que afrontem a continuació de la normació positiva que sobre aquesta matèria és vigent avui a Catalunya en matèria de plans parcials i especials ens permetrà de constatar que no són precisament la claredat i la coherència els principis que predominen en l'actual ordenament.

2. *La competència d'aprovació definitiva dels plans parcials i especials*

a) *Contingut i aplicabilitat a Catalunya del nou règim competencial establert pel Reial Decret Llei 16/1981 de 16 d'octubre*

La necessitat d'adaptar la regulació positiva als principis constitucionals d'aplicació als supòsits de concurrència es va constatar ja inicialment per part del legislador estatal mitjançant la promulgació del Reial Decret Llei 16/1981 de 16 d'octubre.

Entre les determinacions establertes en aquest text legal és especialment destacable la previsió continguda en el seu article 5è., d'acord amb el qual s'atribuï als ajuntaments de capitals de província i de més de 50.000 habitants la competència d'aprovació definitiva de plans parcials i plans especials sempre que aquests plans «desarrollen y se ajusten a las determinaciones del Plan General». Sobre l'abast d'aquest incís es pot afirmar que no és en principi d'aplicació als plans parcials, que juguen un paper d'estricta desenvolupament del planejament general. Pel que fa als plans especials, la seva naturalesa oberta i polivalent, que dóna lloc que mantinguin una relació específica amb el planejament general, ofereix una explicació al sentit de l'incís introduït a l'esmentat article 5.1 del Reial Decret Llei 16/1981. Es pot doncs afirmar que l'habilitació a favor dels ajuntaments de capitals de província i ciutats de més de 50.000 habitants per a l'aprovació de plans especials queda limitada a aquells supòsits en què la formulació d'aquests plans estigués expressament prevista en el planejament general o que, almenys, no suposin l'alteració de cap de les seves determinacions. S'exclou, per tant, la possibilitat que per part dels indicats ajuntaments es pugui exercir la facultat d'aprovació definitiva en relació a modalitats com els plans de reforma interior, la formulació dels quals no s'hagués previst expressament en el pla general, o bé que suposin la introducció d'alteracions en les seves previsions, sigui quin sigui l'abast d'aquestes alteracions, i també per als plans de protecció que suposin igualment la introducció d'alteracions en relació a les prèviament establertes per part del planejament general. S'ha de tenir en compte que per part del Reglament de Planejament ja s'establí un règim específic d'aprovació definitiva per a aquells plans especials que no suposin un desenvolupament del planejament general, supòsit en el qual i d'acord amb l'article 148.b) del Reglament de Planejament s'atribuï la competència al ministre d'Obres Públiques, la qual correspon per tant actualment en l'àmbit de Catalunya al conseller de Política Territorial i Obres Públiques, tal i com s'estableix a l'article 50.2 del DL 1/1990.²²

Les referides innovacions introduïdes en el règim de competències urbanístiques per part del Reial Decret Llei 16/1981 s'han vingut considerant com no aplicables a Catalunya, especialment com a conseqüència de l'emissió per part del Consell Consultiu de la Generalitat del seu Dictamen núm. 4 de 27 de novembre de 1981. El criteri formulat en aquest Dictamen té com un dels seus fonaments essencials l'atribució d'un important abast substantiu als traspasos de competències pre-autonòmics, els quals com ja hem vist foren articulats en matèria urbanística a través del Reial Decret 1385/1978, i suposaren una transferència amb caràcter general a favor de la Generalitat provisional de les competències urbanístiques ostentades per l'Administració de l'Estat d'acord amb la LS 1976.

A l'esmentat Dictamen es considerà al respecte que el joc combinat d'aquest traspàs de serveis amb el contingut de la disposició transitòria 6a. de l'Estatut, pel qual s'assumiren per part de la Generalitat «amb caràcter definitiu i automàtic, i sense solució de continuïtat» els serveis que ja li havien estat traspasats amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'Estatut, suposava la consolidació, amb la força de l'Estatut de les funcions administratives atribuïdes a la Generalitat provisional durant el període pre-autonòmic. Això dóna lloc, en opinió de l'alt òrgan consultiu de la Gene-

22. D'aquest règim específic d'aprovació, ens en vam ocupar a *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el sistema de planeamiento urbanístico*. Ed. IEAL, Madrid 1984, pàg. 111 i ss.

ralitat, que «aquestes atribucions de competències no poden ésser alterades al marge dels procediments estatutaris», i es produeix per tant una atribució definitiva a favor de la Generalitat, indisponible per part del legislador estatal en introduir variacions en l'ordenació de la titularitat de les competències urbanístiques.

Aquesta fonamentació presenta, però, alguns problemes hermenèutics, provinents en primer lloc de la imprecisió terminològica que planteja el propi tenor literal de la disposició transitòria 6a. de l'Estatut. S'ha d'observar, en aquest sentit, que l'assumpció per la Generalitat amb caràcter definitiu i automàtic i sense solució de continuïtat es refereix als «serveis» traspassats, tot i que a continuació es fa referència a «les competències», el traspàs de les quals estigués en curs d'execució en el moment d'aprovació de l'Estatut. Hem de plantejar-nos, doncs, si l'esmentada consolidació es produí en relació als serveis transferits o bé afectava també les competències.

Cal tenir present, al respecte, que el Tribunal Constitucional ha indicat en diverses ocasions (STC 87/83, 88/83, 113/83, i 77/84 entre d'altres) que els reials decrets de transferències no atribueixen competències a les comunitats autònomes. És cert que aquests pronunciaments fan referència a les transferències post-estatutàries, i no són per tant directament aplicables als traspassos pre-autonòmics, que sí que contenen una atribució competencial directa, de la qual el RD 1385/1978 constitueix un exemple paradigmàtic. Això no obstant, també en aquests supòsits el Tribunal Constitucional ha indicat que els reials decrets de transferències s'han d'adaptar a les competències assumides en els estatuts d'autonomia i estableix en la seva Sentència 42/1983 de 23 de maig, i en relació precisament a l'esmentada Disposició Transitòria 6a.-6 EAC, que:

«... esta disposición, a la que alude el Consejo Ejecutivo en su escrito promoviendo el conflicto, ha de ser interpretada en el marco de la Constitución y del propio Estatuto, tal y como por lo demás establece ella misma al indicar de forma expresa que las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto».

El criteri hermenèutic més raonable passa, doncs, per realitzar una adaptació automàtica de les competències atribuïdes en el període pre-autonòmic, d'acord, però, amb els principis derivats del bloc de constitucionalitat.

D'acord amb això, es pot constatar com l'atribució de determinades facultats de control sobre els actes de les corporacions locals, previstes a la legislació pre-constitucional, i de les quals es poden trobar exemples tant a la legislació urbanística com també en la de règim local, han perdut efectivitat, en virtut de les prescripcions derivades de diversos preceptes constitucionals, sense que s'hagi produït per tant la seva consolidació estatutària. No desconeixem que aquestes facultats de control formen part de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, i la seva regulació correspon, per tant, a la competència estatal (art. 149.1-18 CE), però la desaparició de les competències atribuïdes en aquest àmbit a la Generalitat no requerí la modificació de l'Estatut sinó que es produí directament en aplicació dels principis derivats del text constitucional, i es veié ratificada pel règim establert a la legislació bàsica de règim local, tal i com ho ha vingut a confirmar la STC 214/1989 de 21 de desembre, relativa a la impugnació de diversos preceptes de la LRBRL, impugnació que es fonamentava precisament en la indicada hipòtesi de la «consolidació» estatutària de funcions transferides en el període pre-autonòmic.

Malgrat que en matèria d'urbanisme sí que ostenta la Generalitat competències exclusives, això no impideix aplicar també el referit bloc de constitucionalitat per determinar la incidència del Reial Decret-Llei 16/1981 en les competències urbanístiques transferides durant el període pre-autonòmic. Així, l'absència de legislació pròpia de la Generalitat en el moment de la promulgació de l'esmentat Reial Decret Llei feia necessari tenir presents altres previsions constitucionals, i concretament en el cas que ens ocupa la supletòrietat del Dret Estatal prevista a l'art. 149-3 CE i 26-2 EAC.

L'operativitat de la supletòrietat en l'ordenament espanyol és una qüestió no exempta de polèmica. Pel que fa a les posicions doctrinals, coincidim plenament amb aquells autors²³ que neguen l'existència d'una suposada clàusula d'habilitació universal per a l'exercici de competències legislatives per part de l'Estat com a conseqüència de la regla de supletòrietat. No obstant això, tot i acceptant que l'apoderament de les comunitats autònomes per a l'exercici de la potestat legislativa a través de l'aprovació dels seus estatuts d'autonomia implica a l'ensem el desapoderament de l'Estat, sembla difícil sostenir, i més a l'any 1981, en què la construcció de l'Estat autonòmic es trobava en fase embrionària, que el legislador estatal no pogués disposar del seu propi ordenament pre-constitucional, sobretot davant l'absència d'una activitat legislativa expressa d'aquelles comunitats autònomes que, com Catalunya, ja disposaven del seu propi estatut d'autonomia.

Es constata en aquest sentit que, malgrat no haver-se produït gaires pronunciaments explícits per part del Tribunal Constitucional,²⁴ el seu criteri, expressat entre d'altres a la STC 69/1982, o l'Acte de 21-7-1987, s'orienta cap a un manteniment en tot cas del principi de supletòrietat del Dret estatal, fins i tot quan ja s'hagués produït l'exercici de les seves competències per part de la comunitat autònoma. Així, si bé aquesta supletòrietat no impedeix que la Generalitat exerceixi les seves potestats legislatives en l'àmbit material en què ostenta competències exclusives, la manca de legislació pròpia va fer entrar en joc automàticament l'esmentada clàusula de supletòrietat i permetia en conseqüència l'aplicabilitat de la nova distribució competencial que, pel que fa a l'aprovació definitiva de plans parcials i especials, s'establí a l'art. 5è. del Decret Llei 16/1981, mentre no es produís l'exercici de potestats legislatives per part de la Generalitat.²⁵

23. Vegeu al respecte Muñoz Machado a *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I. Ed. Civitas. Madrid 1982, pàg. 409 i ss. També Argullol Murgadas a *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Obra col·lectiva. Vol. I. Ed. IEA. Barcelona 1988, pàg. 318 i ss. En sentit contrari, vegeu De Otto y Pardo a «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional» a REDC núm. 2, 1981, pàg. 57 i ss.

24. Per a una anàlisi de l'evolució de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de supletòrietat vegeu Balza Aguilera i De Pablo Contreras a «El Derecho estatal como supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas» a REDA núm. 55, 1987, pàg. 396 i ss.

25. Aquest criteri es veié ratificat íntegrament per la Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'abril de 1985 (Az. 2881) d'acord amb la qual i en relació a la norma que ens ocupa s'estableix que: «... a falta de una norma legal del Estatuto Catalán el Derecho aplicable, con carácter supletorio, es el del Estado, y, por tanto, el contenido en el artículo 5 del Decreto-Ley de 16 de octubre de 1981, y no como pretende la Generalidad el anterior de la Ley del Suelo, artículo 35.c) que atribuía la aprobación de los Planes Municipales de Urbanismo que se referían a las Capitales de Provincia del Ministerio de la Vivienda, y a partir del Decreto de 23 de junio de 1978 a la Generalidad de Catalunya para los municipios integrados en su régimen preautonómico, hoy autonómico desde la promulgación del Estatuto por Ley Orgánica de las Cortes de 18 de diciembre de 1979; no pudiéndose aplicar con carácter supletorio una norma ya derogada, salvo que por ésta se hiciera expresa declaración de vigencia para determinados supuestos o partes del territorio nacional de la normativa anterior...».

b) La incidència competencial de les determinacions establertes a la Llei 3/84 de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic a Catalunya

La polèmica interpretativa suscitada en relació a l'aplicabilitat o no a Catalunya de les atribucions competencials derivades del Reial Decret Llei 16/1981, podia quedar fàcilment resolta mitjançant l'exercici per part de la Generalitat de les seves potestats legislatives com a titular de les competències exclusives en matèria d'urbanisme. En aquest sentit es pronunciaren tant l'estudi Dictamen núm. 4 del Consell Consultiu com la també esmentada Sentència del Tribunal Suprem de 29-4-1985.

Hi ha una certa impressió generalitzada que el pronunciament explícit de la Generalitat en ordre a la distribució de competències per a l'aprovació dels plans urbanístics es produí mitjançant la promulgació de la Llei 3/84 de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya (LM).

Aquesta conclusió és tanmateix equívoca i pot portar (de fet ho ha fet fins ara) a certa confusió. Així ho demostrarem mitjançant una consideració sistemàtica dels preceptes continguts en l'esmentada norma legal i el seu posterior desenvolupament reglamentari, realitzat a través del Decret 146/1984, de 10 d'abril.

En relació a les prescripcions establertes en els esmentats textos legals hi ha una dada essencial que cal posar de relleu: ni la Llei 3/84 ni el seu reglament no contenen cap prescripció legal que atribueixi de manera expressa a determinats òrgans o instàncies administratives la competència per a l'aprovació definitiva dels plans parcials i especials.

Cal observar en aquest sentit el contigut dels art. 6 a 8 de la Llei 3/84 de Mesures, o els art. 18, 27 i 28 del Reglament que la desenvolupà, en els quals es regula precisament el procediment d'aprovació dels plans que ens ocupen.

La lectura d'aquests preceptes ens porta a la conclusió que la legislació urbanística catalana es limita a determinar unes normes procedimentals per a la tramitació de plans parcials i especials, però obvia en tot moment qualsevol referència expressa a l'òrgan o administració competent per adoptar l'acord d'aprovació definitiva.

És cert que els preceptes esmentats s'articulen en tot moment basant-se en el procediment de «doble aprovació», que normalment s'atribueix a diferents administracions, i també que l'única atribució competencial expressa es fa a favor dels municipis per a l'aprovació definitiva dels plans parcials en sectors d'urbanització prioritària, i també dels projectes d'urbanització i altres instruments de desenvolupament (art. 9 i següents).²⁶

Es detecta, doncs, una certa intencionalitat del legislador per tal de ratificar per a Catalunya l'esmentat sistema de doble aprovació, però és certament destacable que no es produeixi una atribució competencial específica quant a l'aprovació definitiva, sobretot si recordem la polèmica jurídica sorgida de la situació normativa anterior.

A partir d'aquesta consideració, indica el Tribunal Suprem, pel que fa a l'abast de la disposició transitòria 6a-6 de l'Estatut, que:

«... no implica la vigència para la Comunidad Autónoma catalana del Derecho del Estado vigente en el tiempo en que se promulgó ese Decreto, debiendo estimar como Derecho supletorio del Estado el vigente en el tiempo de su aplicación».

26. En relació a l'aprovació definitiva d'aquests instruments cal recordar que s'introduïren controls suspensius a favor de l'administració de la Generalitat, que foren anul·lats per la STC 213/1988 abans comentada.

Farem a continuació algunes referències concretes que avalen les consideracions apuntades.

Ens referirem en primer lloc a la previsió continguda a l'art. 6.4 LM d'un tràmit d'aprovació provisional i posterior «sotmetiment» del pla «a l'autoritat o bé l'organisme competent perquè l'aprovi definitivament», fent excepció, però, del supòsit ja apuntat dels sectors d'urbanització prioritària per als quals l'aprovació dels plans correspondrà als ajuntaments «independentment de la grandària de les poblacions». Indica, el mateix precepte, que l'òrgan competent per a l'aprovació definitiva «examinarà el pla en tots els seus aspectes».

Es defineix així l'articulació d'un procediment de doble aprovació, sense que hi hagi però atribució competencial específica, a la qual cosa cal afegir alguns aspectes de necessària consideració. Així, la previsió dels tres tràmits d'aprovació inicial, provisional o definitiva no implica necessàriament l'existència d'una doble instància d'aprovació, tal i com es dedueix de l'art. 5è.-1 del Decret Llei 16/1981, en el qual, malgrat atribuir-se la competència d'aprovació definitiva a determinats municipis, no se suprimeix el tràmit d'aprovació provisional.

Per una altra part, s'ha de mencionar també l'incís relatiu a «la independència de la grandària de les poblacions» a l'hora d'atribuir als municipis la competència d'aprovació definitiva dels plans parcials en els sectors d'urbanització prioritària. La inclusió d'aquest incís seria sens dubte del tot ociosa si es considerés que la mida de les poblacions no té cap transcendència pel que fa a la distribució competencial de caràcter general.

Ens sembla del tot criticable aquesta opció legislativa d'evitar en tot moment una referència explícita als òrgans competents per a l'adopció dels acords d'aprovació definitiva. L'oportunitat legislativa era òptima, raó per la qual es fa difícilment explicable la minuciositat amb què s'evita l'atribució competencial expressa, de la qual podem oferir més exemples.

Així, l'art. 6.5è. LM, a l'hora de definir els diversos continguts possibles de l'acord a adoptar en tràmit d'aprovació definitiva, es remet a «l'Administració competent». En els art. 7.4 i 8.2 LM, en regular les facultats subrogatòries de les comissions d'urbanisme, s'estableix que aquestes adoptaran l'aprovació definitiva «si resultessin competents».

En el mateix sentit podem citar l'art. 18 del Reglament de desenvolupament de la Llei de mesures, que es refereix a les fites procedimentals bàsiques per a l'aprovació dels plans parcials i especials «quan la competència és compartida entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració local, excepte en els supòsits de sectors d'urbanització prioritària». Observem que la referència a aquests sectors no dona lloc necessàriament que en la resta de supòsits la competència sigui compartida, i això per dues raons: perquè aquests sectors només es desenvolupen per plans parcials, i la referència a la competència compartida es fa també en relació als plans especials, i sobretot perquè en el moment de produir-se el Reglament, la CMB Entitat Local continuava ostentant, com veurem, totes les seves competències urbanístiques i entre elles les d'aprovació definitiva dels plans parcials i especials.

Abans d'afrontar aquesta qüestió ens referirem, però, a d'altres preceptes reglamentaris que es pronuncien també en la línia apuntada.

Així, l'art. 18.3 del mateix cos normatiu declara el sotmetiment dels plans especials que «no desenvolupin» el pla general a l'art. 4 del Reial Decret Llei 3/1980 de 4

de març, precepte aquest de naturalesa també estrictament procedimental i que no conté cap atribució de competències. En el mateix sentit, els art. 27.5 i 28.1 es refereixen respectivament a «quan la competència correspongui al conseller de Política Territorial i Obres Públiques», i també a «l'Administració competent» per a l'aprovació definitiva.

Certament la necessària seguretat jurídica de què cal dotar la distribució de competències entre les diferents administracions quan es produeixen fenòmens de concurrència no es va veure precisament reforçada per la Llei 3/84 de mesures i el seu desenvolupament reglamentari.

Per si la confusió no fos suficient, cal referir-se al contingut del Decret 143/1984 de 10 d'abril, pel qual es va aprovar la taula de vigències de les disposicions afectades per la Llei, 3/1984, de mesures, i en el qual s'omet qualsevol referència a l'art. 5 del Decret Llei 16/1981 que com sabem és el que atribuï competències d'aprovació definitiva a determinats municipis, quan en canvi es consideren derogats altres preceptes del mateix Decret Llei, com ara el seu art. 6, regulador del procediment de subrogació, exceptuant-se'n, però, l'apartat 5, relatiu al procediment d'elaboració del Pla Especial «que no desenvolupin el planejament general».

Sembla, doncs, que no resulta gratuït afirmar que els preceptes legals estudiats no van contribuir gaire a ratificar el criteri de «consolidació» estatutària de les competències urbanístiques argumentat davant de l'aplicabilitat del Reial Decret Llei 16/1981.

En aquest context normatiu certament paradoxal ens referirem finalment, a la vista de la indicada taula de vigències, i ratificant el seu caràcter de *lex specialis*, al fet que les competències urbanístiques de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, pel que fa a l'aprovació definitiva dels plans parcials i especials, no van experimentar cap variació, tret de la relativa a l'aprovació de plans parcials en sectors d'urbanització prioritària.

Les especials circumstàncies concurrents en l'àmbit d'aquesta Entitat Metropolitana fan necessari dedicar-hi una referència específica als efectes de determinar el règim competencial que els és actualment d'aplicació.

c) Règim competencial dels municipis inclosos en l'àmbit de l'antiga Entitat Municipal Metropolitana

En relació al règim competencial dels municipis originàriament pertanyents a l'àmbit de l'antiga Entitat Metropolitana, l'indicat criteri de consolidació a favor de la Generalitat de les competències transferides en el període pre-autonòmic no s'hauria produït, per tal com aquestes competències no eren exercides per la Generalitat en el moment d'aprovació de l'Estatut.

Observem al respecte, en primer lloc, el contingut del mateix Reial Decret 1385/78 de traspass de competències urbanístiques, en el qual, malgrat atribuir-se a la Generalitat la competència d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, i entre ells també els referits a capitals de província i poblacions de més de 50.000 habitants, cap referència no conté l'annex relatiu als preceptes legals afectats per la transferència competencial, a les prescripcions establertes en el Decret Llei 5/1974 i les normes reglamentàries dictades en el seu desenvolupament, que continuaren, per tant, plenament vigents.

Aquesta vigència, que impedeix per tant l'aplicació de l'indicat criteri de «conso-

lidació» de les competències pre-autonòmiques, es va veure ratificada per la pròpia Generalitat en el seu Decret d'11 d'octubre de 1978, sobre regulació de l'exercici de competències urbanístiques pels òrgans de la Generalitat, en el qual s'estableix expressament que «queden subsistents íntegrament les competències urbanístiques de la Corporació Municipal Metropolitana de Barcelona» (disposició transitòria i final 5a.).

En el mateix sentit, el Reial Decret Llei 7/1979, de 20 de febrer, anterior, per tant, a l'Estatut d'Autonomia i pel qual es va regular la composició de la Comissió Provincial d'Urbanisme de Barcelona, declarà expressament la vigència de les competències urbanístiques atribuïdes a la Corporació Metropolitana de Barcelona (Disposició Final 4a.).

Indicarem també que el propi Consell Consultiu, en el seu dictamen núm. 4 ja estudiat, ratificà igualment la plena vigència de les disposicions reguladores de les competències urbanístiques atribuïdes a la Corporació Metropolitana de Barcelona. Tot i que aquesta afirmació es fa amb la finalitat de negar l'aplicabilitat en aquest àmbit del Reial Decret Llei 16/1981, dóna lloc també, sense cap mena de dubte, a la ineficàcia en el mateix àmbit de la hipotètica consolidació competencial derivada dels traspassos pre-autonòmics i la disposició transitòria 6a.6 de l'Estatut.

Així, doncs, es constata com, mentre continuà vigent el Decret Llei 5/1974 de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana, les competències urbanístiques a què es referia l'art. 5è. del Reial Decret Llei 16/1981 de 16 d'octubre eren exercides pacíficament per l'Entitat Metropolitana, la qual convé recordar que es tractava d'un ens institucional de composició local.

Havent-se produït la seva extinció legal per aplicació de la Llei catalana 7/1987 de 4 d'abril, es fa necessari analitzar la repercussió que aquest fet tingué en l'articulació de les competències urbanístiques que s'estudien. Des d'aquesta perspectiva, la Llei 7/1987 no optà tampoc per l'atribució explícita de les competències que ens ocupen, però efectuà algunes referències expressives que cal comentar.

Cal destacar en primer lloc l'art. 2.2.c) de l'esmentat text legal que ens ocupa, el qual, en enumerar els instruments bàsics del règim especial establert per la Llei cita expressament «la devolució de competències als municipis afectats pel Decret-Llei 5/1974 del 24 d'agost i el Decret 3276/1974, de 28 de novembre».

Juntament amb això, les determinacions més significatives es poden trobar a l'apartat corresponent a les disposicions addicionals i transitòries de les quals ja hem tingut ocasió d'ocupar-nos anteriorment a propòsit de les competències relatives a la tramitació del planejament plurimunicipal. Així, a l'addicional 1a.1, en declarar-se l'extinció de la CMB, s'estableix que:

«Queda extingida l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, creada pel Decret Llei 5/1974 del 24 d'agost sens perjudici del que estableix la Disposició Transitòria Segona. L'Administració de la Generalitat i els municipis, d'acord amb la legislació de règim local i amb les lleis sectorials corresponents, assumeixen les competències de l'Entitat esmentada que no han estat assignades expressament per aquesta Llei a altres òrgans o entitats».

Cal, doncs, esbrinar quines de les competències ostentades originàriament per la CMB corresponen o bé a la Generalitat, o bé als municipis. Per avançar en aquesta determinació, ens aturarem en el que s'estableix en els dos primers apartats de la disposició transitòria primera. Es declara en primer lloc la continuació en vigor del

Pla General Metropolità «mentre no seran elaborats els plans d'ordenació a què es refereix l'art. 7.4».

Més enllà del probable caràcter ocios d'aquesta previsió, es justifica que la citem aquí malgrat la seva aparent manca de transcendència en l'ordre competencial, pel redactat correlatiu que es dona al següent apartat 2 de la mateixa transitòria 1a., pel qual s'estableix que:

«Les altres competències de planejament, execució i gestió urbanística que corresponen a l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona han d'ésser exercides directament pels ens locals, d'acord amb la legislació urbanística».

Sens perjudici de la poc afortunada formulació dels preceptes, es dedueix d'això que, tret de les competències urbanístiques relatives al Pla General, que ja per a la CMB estaven limitades fins a l'aprovació provisional, la resta de competències d'aquesta passen a ser exercides pels ens locals «d'acord amb la legislació urbanística», havent-se d'observar que entre «les competències de planejament» que ostentava la CMB es trobaven, com ja sabem, les d'aprovació definitiva de plans parcials i especials.

Malgrat com és d'explícita l'atribució competencial, convé tenir present la limitació que per ella suposa la referència expressa a la legislació urbanística. Així, l'exercici per part dels municipis de les competències d'aprovació definitiva originàriament detingudes per la CMB quedava limitat als supòsits en què aquesta competència els correspongués, d'acord amb la legislació urbanística, la qual cosa a la vista de les consideracions que sobre aquesta qüestió s'han anat formulant fins aquí, porta a concloure que els municipis integrats en l'antiga CMB i amb més de 50.000 habitants o que fossin capital de província, detenen la competència d'aprovació definitiva dels plans parcials i especials que desenvolupin i s'ajustin a les determinacions del planejament general.

Per asseverar aquesta afirmació, recordarem breument les consideracions anteriorment realitzades. En primer lloc, tal com hem pogut veure, el criteri de la «consolidació» de les competències pre-autonòmiques formulat en oposició a l'aplicabilitat a Catalunya del Decret Llei 16/1981, més enllà de la seva dubtosa viabilitat, en cap cas no pot ser aplicable a les competències d'aprovació definitiva ostentades per la CMB, que van quedar inalterades en el traspass de serveis. La Llei de mesures, per la seva part, a més de renunciar a una assignació específica de competències, declarà plenament vigents les competències de la CMB. Quina és, doncs, la legislació urbanística a què cal adequar l'exercici de les competències atribuïdes per la transcrita transitòria 1a.2 de la Llei 7/1987?

El ja estudiat principi de supletorietat de la norma estatal ens porta a afirmar l'aplicabilitat en aquest cas de les previsions contingudes a l'art. 5 del Decret Llei 16/1981, degut a l'absència d'una normativa autonòmica que faci una atribució específica de les competències que ens ocupen a determinades instàncies administratives, i això sense cap mena de dubte en tractar-se de competències no «consolidades» per la disposició transitòria 6 de l'Estatut.

L'aplicació supletòria de l'indicat precepte sembla indiscutible sigui quina sigui la concepció de supletorietat que se sostingui (sigui com a aplicació d'un dret general, sigui només en defecte de dret propi i sens perjudici de la potencialitat d'autointegració que cal reconèixer al dret català), ja que és obvi que l'única previsió expressa existent a la legislació urbanística és la continguda a l'esmentat art. 5 del Decret Llei

16/1981, que en el cas dels municipis de l'àrea metropolitana coincideix a més amb les competències anteriorment ostentades per la CMB, competències que la Llei 7/1987 atribueix als municipis amb motiu de la seva extinció.

d) Sobre el Règim competencial establert en la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya

El 12 de juliol de 1990 es produí la promulgació del Decret Legislatiu 1/1990 pel qual s'aprovà la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya. L'aprovació d'aquest text refós té el seu origen en la Llei de delegació 12/1990 de 5 de juliol, la qual abasta, pel que fa al mandat de refundició, tant la legislació específicament urbanística dictada per la Generalitat, integrada per la Llei 9/1981 de protecció de la legalitat urbanística i l'analitzada Llei 4/1984, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic a Catalunya, com també la restant legislació sectorial catalana amb incidència territorial, que apareix relacionada en annex de la Llei delegant, incloent-se també en la delegació «la legislació urbanística vigent a Catalunya per imperatiu de la Disposició Final Primera d'ambdues lleis urbanístiques catalanes», la qual cosa significa la legislació integrant del text refós de 1976, amb les modificacions que hagués pogut experimentar i amb exclusió d'aquells aspectes que haguessin resultat modificats per la legislació pròpia de Catalunya en la matèria que ens ocupa.

La conjunció entre aquest mandat legislatiu i la situació normativa a què es refereix sembla que no hauria d'oferir gaires dubtes quant al resultat a obtenir, atesa la inexistència de cap previsió normativa expressa amb rang de llei que vingués a modificar el règim competencial que per als municipis capitals de província i de més de 50.000 habitants s'establí per part del Reial Decret Llei 16/1981, de 16 d'octubre. No obstant això, el Decret Legislatiu 1/1990 ignora totalment l'esmentat règim competencial, i determina de manera expressa en el seu article 50 que la competència per aprovar definitivament els plans urbanístics que es refereixin a municipis de més de 50.000 habitants correspon al conseller de Política Territorial, amb l'única excepció dels plans parcials corresponents a sectors d'urbanització prioritària, la competència d'aprovació definitiva dels quals s'atribueix a les corporacions municipals, sense distinció de cap mena en aquest cas per raons de grandària, capitalitat o altres.

La valoració a efectuar sobre la procedència en dret de l'opció competencial adoptada pel Decret Legislatiu ha d'ésser forçosament negativa, i això per diverses raons. Cal tenir en compte en primer lloc la regulació bàsica que sobre el règim jurídic de les corporacions locals s'efectua en la LRBRLL, en què es determinen criteris com la capacitat de gestió i la màxima descentralització com a elements que han de regir l'atribució de competències als municipis per part de la legislació sectorial, i molt especialment la reserva formal de llei que l'article 25.3 LRBRLL estableix per a la determinació de les competències municipals en les matèries que d'acord amb l'apartat 2 del mateix article 25 conformen l'àmbit competencial dels municipis, entre les quals consta expressament «l'ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística». Idèntiques reserva i referència d'àmbit material conté l'article 63 de la Llei 8/1987 municipal i de règim local a Catalunya. Conseqüentment, i havent ja constatat anteriorment la inexistència de cap norma amb rang de llei que hagi alterat el règim competencial establert en el repetit Reial Decret Llei 16/1981, de 16 d'octubre, cal plantejar-se fins a quin punt la potestat normativa exercida pel Govern de la Generalitat mitjançant

l'aprovació del DL 1/1990 disposava d'habilitació suficient per a l'alteració del règim competencial suara esmentat.

Per analitzar aquesta qüestió, resulta necessari efectuar una sumària aproximació a la delegació legislativa, en què s'emmarca la figura dels decrets legislatius.²⁷ La delegació legislativa suposa una alteració de la relació ordinària entre llei i reglament, per tal com partint d'un acte previ d'habilitació per part del poder legislatiu (la llei delegant), s'obre al poder executiu, titular ordinàriament només de la potestat reglamentària, la possibilitat d'entrar a regular matèries reservades a la llei i es confereix a la norma resultant la categoria formal de llei. La delegació legislativa apareix expressament regulada com a font de producció normativa amb la indicada naturalesa en els articles 82 a 85 de la Constitució, els quals contempen dues modalitats: l'elaboració de textos articulats a partir de lleis de bases dictades pel poder legislatiu, o bé l'elaboració de textos refosos a partir d'una prèvia habilitació per part d'una llei delegant. En aquest darrer cas, que és el que aquí ens interessa als efectes del present estudi, es tracta essencialment d'una operació de mera tècnica legislativa, que té per objecte reduir a un text unitari la dispersió normativa que sobre determinada matèria es pugui produir com a conseqüència de la promulgació al llarg del temps de diversos textos legals successius o promulgats des de perspectives diverses, fenomen que es produïa òbviament en l'àmbit de la legislació urbanística.

La tasca encomanda al Govern per a la redacció d'un sol text que integri de manera sistemàtica i unitària la normativa anterior, substituïnt-la, si bé té un abast menys creatiu i innovador que l'elaboració d'un text articulat a partir d'una llei de bases, no es limita però a una simple tasca mecànica d'ordenació de normes. Especialment en aquells casos en què la llei delegant encomana a l'executiu la tasca d'aclariment, regularització i harmonització dels textos legals objecte de la refosa, tal i com ho autoritza l'article 85.2 CE i succeeix ordinàriament, la tasca d'elaboració de la refosa conté unes òbvies implicacions interpretatives sobre l'eficàcia derogatòria d'unes normes sobre les altres, l'eliminació de discordances i antinòmies i la respectiva ubicació sistemàtica dels diversos preceptes que s'inclouin a la refosa.

Com a conseqüència d'aquest abast interpretatiu, pot donar-se tant la situació que la refosa incorpori noves normes, als sols efectes d'explicitar conceptes o donar coherència a normes provinents de diversos textos legislatius, com la que suprimeixi aquelles normes que hagin estat derogades expressament o implícita per d'altres de posteriors. Aquestes actuacions estan, però, afectades per un límit intern infranquejable, consistent en la necessitat de respectar en tot moment els materials legislatius que han d'ésser objecte de la refosa. Cal, doncs, tenir present la possibilitat que en l'activitat de refondre duta a terme per l'executiu no es respectin degudament els preceptes legislatius contemplats a la llei delegant, la qual cosa donarà lloc a l'existència de l'anomenat vici *ultra vires*, el qual pot consistir, entre d'altres modalitats, en l'existència de contradiccions materials entre les normes a refondre i el resultat de la refosa.

Aquest fenomen és el que es produeix en el cas que ens ocupa. Observem en efecte que la Llei delegant menciona explícitament, en enumerar els materials legislatius

27. Com a referència bibliogràfica general relativa a les consideracions que aquí s'efectuen a propòsit de la Delegació Legislativa, vegeu García de Enterría i T.R. Fernández a *Curso de Derecho Administrativo* 5a. edició. Madrid 1989, pàg. 269 i ss., i Santamaría Pastor a *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Ed CERASA. Madrid 1988, pàg. 644 i ss.

que han d'ésser objecte de la refosa, «la legislació urbanística vigent a Catalunya per imperatiu de la disposició final primera d'ambdós textos legals», un dels quals és com ja sabem la Llei 3/1984 de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya, la disposició final primera de la qual estableix textualment que «Respecte al que no hagi estat modificat per aquesta Llei, continuarà en vigor el que disposa la legislació urbanística vigent». Atès que com s'ha vist anteriorment, cap precepte d'aquesta Llei de mesures no altera el règim competencial establert l'any 1981 per als municipis de més de 50.000 habitants, i tenint també en compte que entre les lleis a refondre s'assenyala també, en l'annex de la Llei delegant, la 7/1987 sobre actuacions especials a la conurbació de Barcelona, sembla indubtable que l'abast de la delegació legislativa en cap cas permetia introduir a la refosa un règim competencial com l'establert a l'esmentat art. 50 del DL 1/1990.

Precisament la possible existència en els decrets legislatius d'aquestes infraccions en relació al contingut material de la delegació és un dels elements que distingeix aquesta modalitat normativa de les lleis ordinàries. Així, sens perjudici que la naturalesa receptícia de les lleis delegants suposi l'atribució *ab initio* de rang formal de llei als decrets legislatius, aquest element no impedeix que aquests decrets siguin susceptibles de control jurisdiccional, tal i com apareix previst expressament a l'article 85.6 CE. Si bé aquest control jurisdiccional és en principi aliè a les normes amb l'indicat rang de llei, la possible existència d'excessos de delegació justifica plenament l'existència d'aquest control que podrà incidir exclusivament en aquelles determinacions del decret legislatiu que excedeixin de la delegació legislativa pròpiament dita, en una modalitat de control que a aquests efectes s'identifica amb el control jurisdiccional de la potestat reglamentària.

S'ha produït també una certa polèmica doctrinal a propòsit de la naturalesa que cal atribuir a aquelles normes contingudes en els decrets legislatius afectades per la infracció jurídica d'*ultra vires* o excés de delegació, en el sentit de si cal identificar-les amb les normes reglamentàries, ja que es tracta de normes aprovades pel Govern titular de la potestat reglamentària, més enllà de l'àmbit de la delegació legislativa, o bé si es tracta de normes nul·les com a conseqüència precisament de l'existència de l'indicat excés de delegació. El cert és que l'esmentada polèmica no té cap incidència sobre les determinacions examinades. S'ha d'observar en efecte que el règim competencial establert a l'article 50 del DL 1/1990 per als municipis de capital de província i de més de 50.000 habitants cal considerar-lo necessàriament com a viciat de nul·litat absoluta no tan sols per excedir la seva determinació de l'àmbit de la delegació legislativa acordada, sinó sobretot pel fet que, a conseqüència precisament d'aquest excés, el Govern no disposa d'habilitació suficient per determinar el règim competencial dels esmentats municipis, tant per raó de la reserva material de Llei establerta pel que fa a això per l'article 25.3 LRBR, com també per suposar, aquesta regulació, una contravençió del règim establert a aquest efecte mitjançant una norma com el Reial Decret Llei 16/1981, que sí que té aquest rang formal de llei.

V. La subrogació de competències locals per part de l'Administració urbanística autonòmica

Menys complexitat presenta la regulació continguda en la vigent legislació urbanística en els aspectes relatius als supòsits de subrogació de competències originària-

ment atribuïdes a l'Administració local, per als supòsits d'inactivitat d'aquesta. Sens perjudici d'això, la regulació vigent requereix algun comentari, degut sobretot a les discrepàncies que presenta en relació a la regulació establerta a l'efecte en la legislació bàsica de règim local.

La previsió de mecanismes de subrogació té una certa tradició en el nostre ordenament, especialment pel que fa a la tramitació de les llicències d'obres, per a les quals el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 17 de juny de 1955 preveu, en el seu article 9.2.7è., un mecanisme subrogatori en virtut del qual s'atribueix als peticionaris de llicències d'obres la facultat de sol·licitar la subrogació de les comissions d'urbanisme en la tramitació d'aquestes llicències en aquells supòsits en què haguessin transcorregut més de 2 mesos sense produir-se cap pronunciament al respecte per part de l'Administració municipal, originàriament competent per a la concessió de la llicència.

Juntament amb aquest supòsit tradicional, cal tenir present les previsions relatives a la subrogació de competències per a la tramitació de plans parcials i especials d'iniciativa privada, i també d'altres instruments de gestió urbanística, com és ara els projectes d'urbanització, reparcel·lacions, compensacions, etc. La introducció d'aquests mecanismes subrogatoris es produí a l'ordenament estatal amb la promulgació del Reial Decret Llei 16/1981 de 16 d'octubre, i es veié ratificada entre nosaltres per la Llei 3/1984 de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic vigent a Catalunya que contemplava també un mecanisme similar en els seus articles 6 i concordants.

Sembla evident que en aquest cas se suscita una contradicció entre, per una part, les majors garanties que aquests mecanismes subrogatoris generen a favor dels particulars interessats, especialment quant a l'efectivitat del seu «dret a la tramitació» de les figures de planejament, o simplement al d'obtenció de la llicència urbanística, i, per l'altra, el contingut del principi constitucional de l'autonomia local, que sembla no ajustar-se als indicats procediments de subrogació.

Malgrat aquesta aparença de frontal contradicció, hem d'assenyalar que a la vigent legislació bàsica de règim local, i més concretament a l'article 60 LRBRL, es preveu un supòsit anàleg de subrogació, regulat, però, de manera restrictiva en relació als procediments a què acabem de referir-nos. Així, la possibilitat de substituir una corporació local en l'exercici de les seves competències apareix limitada per requisits com ara que es produeixi l'incompliment d'obligacions imposades directament per la Llei de manera que aquest incompliment afecti l'exercici de competències de l'Administració de l'Estat o la comunitat autònoma. Igualment s'exigeix que, un cop constatat l'incompliment, es requereixi l'entitat local afectada i se li concedeixi un nou termini, en cap cas inferior a un mes, perquè es procedeixi al compliment de l'obligació. Només en cas de persistir en l'incompliment es pot procedir a substituir la corporació local en el compliment de la seva obligació. Aquesta previsió és l'únic supòsit dins de la regulació de les relacions interadministratives continguda en la LRBRL²⁸ que guarda una certa semblança amb els mecanismes subrogatoris suaresmentats.

Es constata, doncs, la improcedència de la utilització, que continua fent-se de manera pacífica, del procediment de subrogació previst reglamentàriament per al

28. Per a una consideració general de les relacions interadministratives en l'àmbit local, vegeu Parejo Alfonso a «Relaciones interadministrativas y régimen local», a REDA núm. 40-41, 1984.

tràmit de concessió de llicències. Aquesta improcedència és probablement extensible també als supòsits relatius a la tramitació dels plans, ja que malgrat que el procediment *ad hoc* és previst en una norma amb rang de llei, no és menys cert que aquesta norma és anterior a la LRBRL i a més, en el cas de la Llei catalana, s'ha d'adaptar necessàriament a la norma bàsica esmentada.²⁹

Sobre la viabilitat que aquests procediments de subrogació s'adaptin a la repetida norma bàsica convé tenir presents diversos elements; en primer lloc, determinar fins a quin punt podem parlar d'una identitat material entre els supòsits contemplats a la norma bàsica, això és, incompliment d'obligacions imposades directament per la Llei de manera que aquest incompliment afecti l'exercici de competències estatals o autonòmiques, i els supòsits en què la normativa sectorial urbanística preveu l'esmentat mecanisme de subrogació.

En aquest sentit, l'expressió emprada a l'art. 60 LRBRL, en referir-se a l'incompliment de «*las obligaciones impuestas directamente por la Ley*», podria no encaixar amb els supòsits de concessió de llicències o tramitació d'instruments de planejament si es fes una interpretació restrictiva d'aquest concepte, identificant-lo únicament amb la hipòtesi de prestació de serveis mínims contemplada a l'article 26 de la mateixa LRBRL. Si bé hi ha alguns indicis que podrien avalar aquesta posició, com ara la referència que l'obligació incompleta i, per tant, susceptible de substitució tingui la seva cobertura econòmica legalment o pressupostàriament garantida, no és menys cert que l'article 60 LRBRL no es refereix específicament als indicats serveis mínims, sinó que fa una referència molt més genèrica mitjançant la remissió a qualsevol obligació que es pugui establir per part del legislador sectorial.³⁰

L'altre requisit exigít, això és, l'afectació a l'exercici de les competències estatals o autonòmiques, sembla clar que es produeix en relació a les competències autonòmiques en matèria d'urbanisme, de manera especialment rellevant pel que fa a la tramitació dels instruments de planejament. Observem en aquest sentit que, en la inactivitat de la corporació local quant a la tramitació d'aquelles figures de planejament l'aprovació definitiva de les quals correspongui a l'administració autonòmica suposa de fet una interferència en l'àmbit competencial autonòmic, que no podrà adoptar l'acord corresponent pel que fa a aquesta aprovació definitiva com a conseqüència de la inactivitat local en la prèvia tramitació de l'instrument de planejament.

La concurrència competencial es produeix potser de manera menys explícita pel que fa als supòsits de subrogació en la concessió de llicències d'obres. L'existència de punts de connexió es pot però establir igualment, per tal com l'acte d'edificació per al qual se sol·licita la llicència no deixa de constituir el moment d'execució o culminació de les determinacions prèviament establertes per part del planejament urbanístic.

Cal tenir present, en tot cas, com a element central a considerar en relació a la

29. González Navarro, a «Delegación, sustitución y avocación en la nueva legislación local», a l'obra col·lectiva *Tratado de...* ja citada, pàg. 261-262, considera tanmateix plenament compatible amb l'autonomia local aquesta modalitat de subrogació substitutòria, sense plantejar-se cap objecció quant als diferents requisits procedimentals establerts a la LRBRL i a la legislació sectorial urbanística.

30. Les escasses referències doctrinals a la figura subrogatòria que ens ocupa no es plantegen certament aquesta limitació del seu abast als serveis mínims obligatoris. Podem veure en aquest sentit González Navarro, a *Delegación, sustitución y...*, *op. cit.*, pàg. 253, com també Bermejo Vera a «El control de las decisiones locales», dins la mateixa obra col·lectiva *Tratado de...*, pàg. 575.

qüestió que ens ocupa, que la previsió de procediments subrogatoris en l'àmbit de les competències urbanístiques no deixa de posar de manifest l'existència d'una tensió entre, d'una part, el reforçament del principi de seguretat jurídica que implica conferir als particulars l'opció d'acudir a una segona instància administrativa en els supòsits d'inactivitat, i, de l'altra, la possible interferència que, en el principi d'autonomia local, es pugui derivar de l'operativitat del procediment subrogatori. Entenc al respecte que la posició més equilibrada consisteix a propugnar el manteniment del procediment examinat, que gaudeix d'àmplia tradició en el nostre ordenament i ha demostrat la seva eficàcia, però sens perjudici d'adequar-lo als requisits procedimentals continguts a l'article 60 LRBRL.

VI. La concurrència en l'adopció de mesures de protecció de la legalitat urbanística

La mateixa tensió entre interessos concurrents i acompliment de les garanties formals establerta per als acords municipals a la LRBRL es detecta en relació a l'adopció de les mesures de protecció de la legalitat urbanística contemplades en els articles 184 i 186 de la LS 1976, i actualment recollides per la legislació catalana en els articles 255 i 257 del Decret Legislatiu 1/1990. Es refereixen aquests preceptes a la facultat originàriament atribuïda als governadors civils i actualment ostentada pel conseller de Política Territorial, en qualsevol cas de manera concurrent o subsidiària amb la de l'alcalde, per a l'adopció de mesures de protecció de la legalitat urbanística en els supòsits d'execució d'obres sense llicència o sense haver-se ajustat les obres a les condicions que hi són assenyalades, i també, de manera especial, en aquells supòsits en què l'ordre de paralització immediata es refereix a una obra emparada en una llicència que constitueixi manifestament una infracció urbanística greu, la qual cosa requereix, per tant, la suspensió dels efectes o ordre d'execució que emparaven les obres i el seu trasllat a la jurisdicció contenciosa, supòsit, aquest, previst a l'article 257 DL 1/1990.

La polèmica sobre l'aplicabilitat a aquests supòsits, i especialment al darrer, de la jurisdiccionalització quasi absoluta dels controls amb efectes suspensius sobre els acords de les corporacions locals sorgí ja a partir de la promulgació de la Llei 40/1981 sobre règim jurídic de les corporacions locals, que introduí ja aquesta jurisdiccionalització després confirmada per la LRBRL en els seus articles 63 a 67.

Pocs exemples es poden trobar d'una qüestió en què s'hagin produït sistemàticament pronunciaments per part de la jurisprudència contradictoris, ja que són realment nombroses les sentències que es pronuncien en sentit divergent especialment pel que fa als supòsits de suspensió dels efectes de les llicències prèviament concedides.

Així, per a algunes sentències no es pot considerar derogat l'esmentat precepte com a conseqüència que constitueix un règim específic i diferenciat, referit a més a un àmbit material inclòs dins del marc de competències exclusives de les comunitats autònomes.³¹

31. En aquest sentit, entre d'altres, les de 20-06-83 (Az. 3612), 15-06-83 (Az. 3530), 16-05-84 (Az. 3110), 2-01-85 (Az. 399), 5-11-86 (Az. 7809), 27-5-88 (Az. 4512) i 30-06-89 (Az. 10445/90).

El criteri jurisprudencial contrari considera en canvi que s'ha produït una derogació de les facultats atribuïdes a les comunitats autònomes per a la suspensió de les llicències concedides pels ajuntaments que constitueixin manifestament una infracció urbanística greu, com a conseqüència de les abans comentades garanties formals que en relació al règim jurídic de les corporacions locals s'introduïren per la Llei 40/1981 i es veieren confirmades en la LRRL. Aquesta opció derogatòria compta a més com a argument afegit amb el fet que per part de la Llei 40/1981 es considerà derogat l'art. 224 de la LS 1976, regulador d'una facultat genèrica de suspensió dels actes i acords locals, i que a efectes de procediment es remetia precisament a allò contemplat a l'article 186 de la mateixa LS.³²

Les opinions doctrinals formulades al respecte³³ s'inclinen també per la derogació de l'esmentada facultat suspensiva. Més enllà d'haver de destacar com és de sorprenent i lamentable que durant anys es continuïn produint pronunciaments jurisprudencials sistemàticament contradictoris, s'ha de constatar que des de la perspectiva formal probablement calgui considerar correcte el criteri derogatori, coincident amb el formulat per Tribunal Constitucional en la ja comentada Sentència 213/88 a propòsit de mesures suspensives similars, sotmeses també a l'acompliment del procediment establert a l'art. 118 de la Llei jurisdiccional, establertes a l'article 9 i concordants de la Llei 3/84 de mesures d'adequació. Sembla clar per altra part que la incorporació d'aquestes facultats en l'article 257 de la refosa, que implica una translació mecànica d'allò establert a l'article 186 LS 1976, no impedeix arribar a la mateixa conclusió, atesa la naturalesa bàsica de la LRRL la qual té com a funció, d'acord amb l'esmentada STC 213/88, «asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas» i també el seu caràcter de *lex posterior* en relació a les normes legislatives incorporades a la refosa.

Malgrat aquesta constatació, s'ha de notar que la solució que s'ofereix no resulta excessivament satisfactòria, ja que, en determinats supòsits, la necessitat d'acudir als Tribunals per obtenir la suspensió dels efectes de les llicències constitutives d'infracció urbanística pot tenir efectes irreversibles sobre el territori, especialment en aquells supòsits relacionats amb valors naturals susceptibles d'especial protecció o en relació a l'afectació dels drets de tercers de bona fe, especialment si es té en compte la dimensió temporal en què es produeix l'actuació dels tribunals. Privar d'aquesta facultat les comunitats autònomes suposa, doncs, impedir una capacitat de disposició sobre aspectes de l'ús del territori que, per a la majoria dels casos d'infraccions urbanístiques manifestament greus, molt probablement excedeixen del cercle d'interès merament local. Òbviament la mateixa consideració cal aplicar-la als supòsits d'obres sense llicència o sense complimentar les prescripcions de les concedides, supòsit aquest que no

32. Així ho assenyalava la STS de 25-01-1989 (Az. 486), en què s'indica que «sería un gran contrasentido que el Gobierno de la Nación española sólo pudiera suspender acuerdos municipales, a través de su Delegado en la Comunidad, en el solo supuesto previsto en tal artículo, esto es, a título muy excepcional, y en cambio el consejero de una comunidad autónoma lo pudiera hacer en casos tan singulares como el presente, en el que, a lo sumo, la supuesta infracción sólo podría afectar a un sector muy limitado».

33. Vegeu sobre això Pemán Gavín a «La Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Su incidencia sobre la facultad de suspensión de los actos de las Corporaciones Locales en materia de licencias urbanísticas» a RDU núm. 111, 1989, pàg. 77 i ss. També González Pérez a «La suspensión de licencias por infracción urbanística grave» a RDU núm. 100, pàg. 39 i ss.

resulta tan polèmic pel fet que, per tal com no comporta la suspensió dels efectes d'una prèvia resolució municipal, no es produeix l'apuntada contradicció formal amb el règim jurídic establert a la LRBRL. La naturalesa dels interessos concurrents en aquest supòsit donen lloc que res no impedeixi, al meu parer, la concurrència competencial de totes dues instàncies administratives quant a l'exercici de les potestats de suspensió immediata de les obres.

Barcelona, febrer de 1992