

### 3. La distribució de les competències públiques en matèria d'urbanisme

*Carles Pareja i Lozano*

Com ja hem tingut l'avinentesa de considerar en aquestes Diades, la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, en establir el sistema d'atribució de competències a les Corporacions locals, es proposa exercir un paper d'assegurament d'uns mínims competencials a l'Administració local. Hom és conscient de la impossibilitat d'efectuar una definició perfecta de les competències pròpies de l'esmentada Administració en la totalitat d'àmbits en què es pot produir la seva intervenció, remetent-se a l'efecte de les determinacions que s'estableixin en les respectives legislacions sectorials corresponents a les distintes matèries establertes per la Llei Reguladora; legislacions que hauran de contemplar necessàriament la intervenció de les Corporacions locals, una intervenció que, conforme a l'exposició de motius de la Llei, cal que tingui *"la intensidad y el alcance máximos —desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos— (...)"*.

Una de les matèries competència tradicional de les Corporacions locals és la que fa referència a la qüestió urbanística i cal precisar en aquest punt que, ja amb anterioritat a la promulgació de la Llei Reguladora, funcionava aquesta articulació entre la reserva d'una garantia que les Corporacions locals podien intervenir en matèria d'urbanisme i una legislació sectorial que tractava de definir de manera concreta quin és l'àmbit de les competències de les Corporacions locals en matèria d'urbanisme.

El sistema actual d'articulació de competències en matèria urbanística entre les Corporacions locals i d'altres instàncies administratives, originàriament entre les Corporacions locals i l'Administració de l'Estat, i actualment, com podrem constatar, entre les Corporacions locals i les Administracions autonòmiques, roman establert pel que fa als criteris generals, des de la promulgació de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana de 1956, i es troba confirmat també a través de la reforma de la citada Llei, que va donar pas al text refós de 1978. L'esmentada articulació de competències entre dues instàncies administratives diferenciades: d'una banda, l'Administració de l'Estat o de les Comunitats Autònomes i, d'altra banda, les Corporacions locals, va coincidir l'any 1956 amb un salt concep-

tual important en la regulació urbanística, atès que es passa d'una activitat urbanística domiciliada essencialment als municipis i entesa bàsicament com l'exercici d'unes facultats de policia quant al dret de bastiment, a la definició de l'urbanisme com una funció pública amb la regulació consegüent, a càrrec de l'Administració pública, del contingut de la propietat immobiliària, mitjançant l'elaboració dels respectius plans d'urbanisme. Partint d'aquest salt qualitatiu que suposa la Llei de 1956, s'estableix un sistema de competències concurrents que ha estat estudiat pels professors García de Enterría i Parejo Alfonso. El sistema al·ludit s'articula sobre la base de dos principis: d'una part, la distinció entre el que podríem denominar ordenació urbanística i la gestió i disciplina urbanística i, d'altra part, i coincidint amb aquest primer principi, el de la distinció dins l'exercici de les potestats urbanístiques, entre el que es consideren les potestats discrecionals i les potestats reglades. En aquest sentit, tot el camp d'intervenció urbanística que incideix en la definició del contingut de la propietat com a element essencial dels distints plans d'urbanisme és l'àmbit en el qual es produeix una intervenció amb un contingut substantiu major per part de l'Administració de l'Estat; una intervenció que es tradueix en la competència per a l'aprovació definitiva dels diferents plans, aprovació definitiva que tenia un contingut substantiu propi, en tant que suposava un control d'oportunitat respecte a les decisions que prèviament havien adoptat les Corporacions locals pel que concernia a la determinació del contingut de l'ordenació urbanística. Quant als aspectes de la gestió i la disciplina urbanística, és a dir, tot el tema de control de les infraccions urbanístiques, la concessió de llicències, execució del planejament, cessacions gratuïtes de sòl, etc., és un àmbit que s'atribueix normalment a les Corporacions locals, i que coincideix d'altra banda amb l'exercici de les potestats reglades, com ara és el cas, paradigmàtic en aquest sentit, de la concessió de llicències.

L'esquema exposat experimenta algunes modificacions a partir de la definició constitucional del principi d'autonomia local, que en matèria d'urbanisme es va traduir, d'una banda, en alguns aspectes del règim jurídic, derivats de la Llei 40 de 1981, i d'altra banda, en forma específica, mitjançant el Reial Decret Llei de 16 d'octubre de 1981. Els aspectes més transcendents de les actuacions legislatives esmentades, que ja es produeixen en el marc del principi d'autonomia local, són, entre d'altres, la desaparició d'alguns controls de legalitat amb facultats suspensives, que hom preveia a la Llei del Sòl, i en aquest sentit considerem que la Llei 40 de 1981 pervé a suprimir les facultats de suspensió dels acords municipals en matèria de concessió de llicències previstes en els articles 186 i 224 de la Llei del Sòl, la qual cosa resulta coherent amb el procés de jurisdiccionalització del control de legalitat que s'atribueix a l'Administració de l'Estat, o a l'Administració Autònoma, sobre les Administracions Locals, ja per aquesta Llei 40/81 que ha estat posteriorment confirmada per la Ley Reguladora de las Bases de Règimen Local, sense que existeixi cap mena de raó, a parer nostre, que justifiqui la inaplicabilitat en matèria urbanística de la supressió de tals facul-

tats suspensives, inaplicabilitat que es desprèn d'algunes sentències recents del Tribunal Suprem.

Per part seva, el Reial Decret Llei 16/1981 del 16 d'octubre, passa a ampliar en alguns aspectes l'àmbit competencial de les Administracions Locals en matèria d'urbanisme, àdhuc en aquells aspectes en els quals l'Administració de l'Estat o l'Administració Autònoma tenien una intervenció més remarcable, com és l'aprovació dels instruments d'ordenació urbanística. El Reial Decret Llei esmentat significa l'atribució als ajuntaments de les capitals de província i les ciutats de més de cinquanta mil habitants de la competència per a l'aprovació definitiva dels plans parcials i plans especials d'ordenació, cosa que té, a parer nostre, una transcendència considerable perquè dota a aquests municipis de la capacitat d'aprovar uns instruments de planejament que, tot i que romanguin encara supeditats a un pla general —l'aprovació definitiva correspon a l'Administració Autònoma o de l'Estat—, constitueixen un element essencial per tal d'elaborar la política urbanística pròpia dels dits municipis. Així mateix, el citat Reial Decret Llei atribueix altres competències d'aprovació definitiva, que fins aleshores havien estat d'alguna manera condicionades per la intervenció de les altres Administracions, com en el cas de l'aprovació dels projectes d'urbanització i els instruments de reparcel·lació o compensació. Tot això cal reputar-ho, en principi, plenament coherent, no tan sols amb el principi d'autonomia local, sinó també amb els criteris de la legislació urbanística anterior a la Constitució, puix que es tracta de la intervenció en matèries de caràcter essencialment reglat, és a dir, en matèries que no tenen una excessiva transcendència pel que fa al contingut de la propietat immobiliària. No obstant això, el Reial Decret esmentat manté alguns dels mecanismes de tutela previstos a la Llei del Sòl, especialment pel que fa a la subrogació en el procés de concessió de llicències, així com a l'existència d'unes competències compartides referents a la imposició de sancions urbanístiques; mecanismes que, d'una banda, atribueixen el tràmit dels expedients als ajuntaments però, en canvi, la imposició de sancions que assoleixin una certa entitat s'atribueix a d'altres Administracions.

Hem copsat, per tant, que la definició constitucional del principi d'autonomia local, duu a cap la introducció d'alguns canvis en l'esquema originari, per bé que no són de gran entitat, la qual cosa presenta una certa lògica si ens adonem que el tema de l'ordenació urbanística té una transcendència extraordinària tant pel que fa a l'ordenació territorial com a les situacions jurídiques individualitzades, que es poden trobar afectades per les determinacions urbanístiques. En aquest sentit, considero que resulta coherent el fet d'existir, almenys a nivell dels plans generals d'ordenació, una concurrència de competències entre l'Administració Local i l'Administració Autònoma, en vista de la transcendència dels citats instruments d'ordenació.

Hi ha un altre element important que incideix també en el procés de distribució pública de les competències urbanístiques, i és el que es deriva de l'atribució de l'urbanisme com a competència ex-

clusiva de les Comunitats Autònomes pràcticament a tots els Estats d'Autonomia. Això provoca la irrupció en la matèria urbanística i, conseqüentment, en aquest procés de distribució de competències, d'una nova Administració, l'Administració Autònoma, que en principi rep les competències que exercia originàriament l'Administració de l'Estat dins del procés d'articulació que només hem examinat molt breument, però que es tradueix també més tard o es pot traduir, almenys com a hipòtesi, en l'exercici de potestats legislatives per les Comunitats Autònomes. Evidentment, l'exercici d'aquestes potestats legislatives pot incidir també en la distribució de competències, posat que la previsible activitat legislativa de les Comunitats Autònomes en la matèria pot originar alguna transformació més o menys substancial del sistema de competències que hem comentat.

En aquesta direcció, hi ha ja una experiència, que nosaltres ací a Catalunya hem pogut conèixer directament, que és la de l'activitat legislativa de la Generalitat en matèria d'urbanisme. L'experiència citada s'ha traduït, especialment quant al punt que tractem, en la promulgació de la llei de Protecció de la Legalitat Urbanística i en la Llei de Mesures d'Adequació de l'Ordenament Urbanístic, que efectivament han tingut una incidència important en el procés d'articulació de competències que comentàvem. És interessant, per consegüent, de considerar alguns aspectes d'aquesta Llei de Mesures que han incidit de pla en el tema estudiat, fins i tot com un exemple d'allò que pot succeir en altres àmbits autònoms. La Llei de Mesures d'Adequació de la Generalitat de Catalunya, de gener de 1984, passa a establir una supressió de les competències que el Decret llei d'octubre de 1981 atribuïa als ajuntaments de les capitals de província o ciutats de més de cinquanta mil habitants sobre l'aprovació definitiva de plans parcials o especials. Adhuc amb anterioritat a la promulgació de l'esmentada Llei, hi havia una interpretació més o menys discutible que afirmava que l'atribució d'aquestes competències als ajuntaments de més de cinquanta mil habitants no s'havia produït en l'àmbit de Catalunya, és a dir, que el Decret llei de 1981 no era aplicable a Catalunya, pel fet que l'Estatut d'Autonomia havia consagrat les competències urbanístiques que la Generalitat havia rebut en el període preautonòmic i, per tant, no podien ésser alterades pel citat Decret llei. La meua opinió a aquest propòsit sempre ha estat la contrària, però, en tot cas, el tema o el debat possible han estat posats ben en clar, encara que en un sentit molt desfavorable per a les Corporacions locals, mitjançant la Llei de Mesures de la Generalitat que suprimeix la competència d'aprovació definitiva dels plans parcials i dels plans especials. Es tracta, des del meu punt de vista, d'una decisió molt greu, perquè situa els municipis catalans que presenten les característiques assenyalades, és a dir, uns municipis d'una certa importància, en una condició de greuge comparatiu en relació amb els altres municipis de l'Estat, per tal com experimenten una minva de competències en un aspecte certament important i, tot i que, per descomptat, autonomia ha de significar diversitat i per tant hom no pot pretendre una uniformització completa a totes les Comunitats Autònomes i a totes les matèries, val a dir que, en

aquest aspecte concret, l'actitud adoptada pels legisladors catalans manca d'una justificació clara i suggereix l'existència d'una certa maliança envers el que puguin fer els ajuntaments en l'exercici de la competència esmentada, una desconfiança que precisament no es mereixen els ajuntaments, a parer meu, a la llum de la història urbanística catalana dels darrers deu anys. No es detura aquí aquesta Llei pel que fa a la previsió de les mesures d'intervenció de les competències urbanístiques municipals, la Llei de Mesures passa a establir també un control de tutela sobre els acords municipals en matèria d'aprovació dels projectes d'urbanització, d'estudis de detall, instruments de compensació i reparcel·lació, un control de tutela amb facultats fins i tot de suspensió davant la jurisdicció del contenciós-administratiu mitjançant el tràmit previst a l'article 118 i als següents de la Llei Jurisdiccional. Cal fer constar que els esmentats preceptes, en concret els articles 9 i 11 de la Llei de Mesures, es troben en aquest moment suspesos en la seva vigència com a resultat d'una impugnació davant el Tribunal Constitucional formulada pel Govern de l'Estat. Opino que els preceptes al·ludits resulten clarament atemptatoris al principi d'autonomia local, perquè es tracta de l'exercici d'unes competències de caràcter essencialment reglat i esdevenen, a més, contradictoris amb les Bases del Règim Jurídic de les Corporacions locals que ens han arribat establertes a través de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local i que no preveuen en cap cas facultats de suspensió immediata per part de les instàncies administratives que es contemplen en la Llei de Mesures.

D'altra banda, en un intent d'agilitar la tramitació dels instruments de plantejament urbanístic, hom introdueix també en aquesta llei catalana alguns procediments de subrogació que posen realment les Corporacions locals en una situació molt difícil. Observem, en aquest sentit, que la pròpia Llei de Mesures a l'article 6 preveu que els ajuntaments hauran d'aprovar inicialment els plans parcials i els plans especials que se sotmetin a la seva consideració en un termini màxim de 60 dies des de la presentació a l'ajuntament corresponent. La brevetat del termini fixat és palesa pel fet que és idèntic al termini que es disposa per a la concessió de les llicències d'obres, i les llicències d'obres són un document més o menys complex que es pot despatxar en 60 dies amb una certa normalitat, però tractant-se d'un instrument d'ordenació urbanística de tanta transcendència com un pla parcial o un pla especial, és molt més problemàtic d'aconseguir tramitar-los en un termini tan breu de temps, sobretot als ajuntaments petits que no solen disposar d'una gran infraestructura tècnica; cal destacar que el mer transcurs de 60 dies origina la subrogació immediata per part de l'Administració Autònoma en la competència, i no només per a l'aprovació definitiva, sinó per a tota la tramitació dels citats instruments d'ordenació. S'esdevé una cosa semblant, però més greu encara, pel que fa als projectes d'urbanització, ja que el termini de què disposa l'ajuntament per atorgar l'aprovació inicial és únicament de 30 dies des de la presentació del projecte a l'ajuntament i un cop han transcorregut els 30 dies es produeix igualment la subrogació. Considero que cal valorar

tots els intents que s'estableixin a nivell legislatiu per tal d'agilitar la tramitació dels instruments d'ordenació urbanística, però cal criticar, en canvi, el fet que les mesures esmentades signifiquen posar sovint en una tessitura difícil els ajuntaments, que es troben forçats a donar una resposta ràpida a unes qüestions que molt probablement podran tenir una gran incidència en el futur urbanístic dels municipis respectius; per això vull fer patent la meva disconformitat amb el procediment fixat per la Llei de Mesures en aquest punt i la preocupació que genera amb vista a les possibles experiències de mena similar que puguin aparèixer en altres Comunitats Autònomes.

Per acabar, val la pena de comentar que sempre ha existit en matèria urbanística la voluntat d'aconseguir una regulació legal unitària, voluntat de la qual la Llei del Sòl de 1956 i la seva reforma de 1975 constituïen una expressió clara, per tal com es pretenia de donar un tractament legislatiu unitari a totes les qüestions urbanístiques a través d'uns instruments únics d'ordenació com són els plans d'urbanisme previstos en aquesta Llei del Sòl. Tanmateix, l'orientació citada no ha impedit del tot l'aparició progressiva d'altres legislacions sectorials que han tingut incidència en matèria de contingut palesament urbanístic. Considero que aquest procés es pot agreujar d'ara endavant a través de les distintes legislacions sectorials que caldrà promulgar com a conseqüència de les previsions establertes des de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, i val a dir que ja ha aparegut un primer avantprojecte que ha suscitat conflictes amb alguna Corporació municipal. Em refereixo a l'avantprojecte de la Llei de Costes que, certament, passa a introduir una limitació important de l'exercici de les competències urbanístiques per part de les Corporacions locals, i també en aquest cas per les Comunitats Autònomes, pel qual fet cal deixar constància que tant la citada legislació sectorial en matèria de costes, com altres legislacions que es produeixen sobre el tema, poden introduir encara més alteracions en el sistema de distribució de competències. Unes alteracions que, a parer meu, resultarien preocupants des de dos punts de vista: d'una banda, per la disminució que pot suposar d'unes competències que s'han exercit pacíficament pels ajuntaments d'ençà de més de vint anys i, d'altra banda, per allò que pot significar de disgregació o de fallida d'aquest sistema d'unificació de l'ordenació del territori que, encertadament, havia aconseguit d'establir la Llei del Sòl, sobretot mercès a la reforma de 1975.