

# La legislació urbanística vigent a Catalunya

Carles PAREJA LOZANO

## I. INTRODUCCIÓ

Al llarg d'aquesta exposició intentaré fer unes reflexions sobre la legislació urbanística vigent a Catalunya. Personalment crec que la situació actual es pot qualificar de lamentable; no hi ha respostes contundents i coherents ni per als problemes més concrets, i, com a jurista, la sensació de frustració és important. Quines són les causes d'aquesta situació? Hi ha un element important a tenir en compte que és l'actitud del legislador estatal d'intentar afrontar una regulació, més o menys amb pretensions de generalitat o de globalitat, sobre una matèria que sens dubte s'havia constituït en un element paradigmàtic dels àmbits competencials autonòmics i, en el cas nostre, de la Generalitat.

De fet, la competència en matèria d'urbanisme havia estat acceptada pacíficament; quant a l'actuació legislativa, hi havia uns límits més o menys difusos que s'intuïen i es tenien presents, però que no expliquen que la Generalitat no hagués fet una legislació general en matèria urbanística. Entenc que això va ser a causa del fet que els instruments de la Llei del Sòl de 1976 eren eficaços i tot just s'estaven consolidant, i no tenia gaire raó de ser ni estava gaire justificat que s'anés a una reforma de la legislació general. Hi havia temes, com per exemple el de l'expropiació forçosa, que podien ser parcialment dubtosos, però, en tot cas, existien ja pronunciaments legislatius de diverses Comunitats Autònomes, algun dels quals incidia sobre aspectes fonamentals, com pot ser el del règim jurídic urbanístic del sòl, sense que aquest fet hagués donat lloc a conflictes, ni presentat excessius problemes.

Voldria recordar una dada que va esmentar el Director General d'Urbanisme de la Generalitat en unes jornades que es van celebrar a la Universitat Pompeu Fabra: comentava que quan es va fer la reforma de la Llei del Sòl de 1975 es va produir un debat que va durar ben bé dos o tres anys, que va donar lloc prèviament a un «llibre blanc», i en el qual van participar molts tècnics i juristes d'arreu d'Espanya que estaven implicats, en aquell moment, en l'acció

urbanística, en l'acció administrativa o en la reflexió sobre aquests temes. Arreu d'Espanya va haver-hi, per tant, un debat en el qual varen participar tots aquells que podien aportar-hi alguna cosa. No deixa de ser sorprenent el fet que actualment, en l'any 1990, aquesta Llei de reforma s'hagi produït sense cap tipus de participació per part de les Comunitats Autònomes, que són competents en matèria d'urbanisme, ni per part de les Corporacions locals –participació de la qual tampoc no tinc excessiva constància–. El panorama, des d'aquest punt de vista, no és gaire encoratjador.

D'altra banda, els plantejaments que s'estan fent des de la Generalitat, tant amb la sobtada aparició de la Refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya, com amb la indefinició en què ens trobem a l'hora de saber fins a quin punt s'està disposat a aplicar les previsions de la Llei estatal –aspecte que tractaré més endavant–, tampoc no ajuden precisament a resoldre aquesta situació.

## II. ELS TÍTOLS COMPETENCIALS ESGRIMITS PEL LEGISLADOR ESTATAL

En primer lloc, i després d'aquesta introducció, faré una breu referència als títols competencials que s'esgrimeixen per part de la Llei estatal 8/90, de 25 de juliol, sobre Reforma del Règim Urbanístic i Valoracions del Sòl, per passar, en segon lloc, a analitzar quina és la situació en què ens trobem actualment.

Des de la perspectiva dels títols competencials pressumptament habilitants del legislador estatal per promulgar aquesta Llei de reforma, s'ha de tenir en compte el fet que ja en l'Exposició de Motius de la Llei es denota una «mala consciència»: hi ha una profusa argumentació per justificar que, tot i no tenir l'Estat competències en matèria d'urbanisme, es recullen tot un seguit d'aspectes de diferents títols competencials –els continguts en l'article 149.1 de la Constitució– que sí li permeten afrontar aquesta reforma del règim urbanístic i de les valoracions del sòl. Totes aquestes argumentacions deixen intuir que s'està utilitzant una tècnica –que probablement presenta molts dubtes des del punt de vista de la seva constitucionalitat– que és la dels poders implícits; és a dir, aquella en la qual a partir dels diferents àmbits competencials atribuïts a una instància en concret –en aquest cas l'Estat– es genera una «vis expansiva» que permet començar a fer una regulació més o menys general d'una altra matèria.

Un dels títols competencials que s'esgrimeixen és el de l'art. 149.1.1. CE: la competència de l'Estat per regular o per garantir la igualtat en les condicions

bàsiques de l'exercici dels drets i dels deures fonamentals per part de tots els espanyols. Aquest potser és el títol fonamental esgrimit pel legislador –i per això li dedicaré una atenció especial més endavant–. Es fa també referència a la legislació civil, a les competències de l'Estat en aquesta matèria; referència que em sembla especialment preocupant, en tant que pugui significar afrontar una regulació urbanística des de la perspectiva de la legislació civil, cosa que em sembla que és un pas enrera; va costar molt d'introduir, en el nostre ordenament jurídic i en la consciència social, el concepte de la publicació del contingut de la propietat immobiliària, de la superació de la remissió del contingut d'aquesta propietat a les facultats inherents a aquest dret de propietat, segons que estava previst en el Codi Civil. És per això que, des d'aquest punt de vista, tornar ara a parlar de la legislació civil és molt preocupant.

Possiblement el fet d'esgrimir aquest títol deu estar justificat per les dues o tres referències que es contenen en la Llei a aspectes registrals o hipotecaris, com poden ser la declaració d'obra nova, la inscripció de les transferències d'aprofitaments urbanístics en el Registre de la Propietat, o altres previsions d'aquest tipus. Caldria recordar, però, que hi ha una Resolució de la Direcció General de Registres i Notariat, de l'any 1984, que indicava que els efectes hipotecaris i registrals de la legislació urbanística eren susceptibles de regulació per part de les Comunitats Autònomes en l'exercici de les seves competències en matèria d'urbanisme. Era la famosa polèmica sobre el tancament registral dels actes de divisió i segregació de finques. Hi havia hagut diverses normatives autonòmiques que impedièren l'accés al Registre de la Propietat, i l'atorgament d'escriptures, si no hi havia prèviament una llicència urbanística, i aquest requisit va ser confirmat per la Direcció General de Registres i Notariat.

Un segon títol és el de l'art. 149.1.13: Bases i Coordinació de la Planificació General de l'Activitat Econòmica; títol evidentment extens i genèric que, en aquest cas concret, més enllà de permetre o facilitar la promoció d'habitatges de protecció oficial o de promoció pública –que també és un àmbit competencial en què les Comunitats Autònomes tenen molt a dir–, no s'acaba tampoc d'esbrinar exactament a què es refereix. Si el que es pretenia era incidir en el mercat immobiliari a través d'aquesta Llei, està ben demostrat que no era la manera de fer-ho, ja que la Llei de reforma pretén donar resposta a uns fenòmens que en el moment de la seva promulgació no tan sols hi són presents, sinó que la situació és absolutament la contrària. Llavors, al meu entendre, és una visió molt simplista pensar que els fenòmens cíclics vinculats als processos d'especulació immobiliària se solucionen a través d'instrumentacions legals d'aquest tipus, amb una concepció, a més, molt primària i primitiva del que és l'especulació del sòl, que es vincula, pràcticament de forma única i simple, al

mer fenomen de retenció de solars, sense analitzar uns altres aspectes molt més amplis. En tot cas, no crec que per aquesta banda es pugui arribar a justificar la titularitat competencial de l'Estat.

Pel que fa a les bases per a la protecció del medi ambient, de competència estatal segons l'art. 149.1.23, cal assenyalar que la Llei 8/1990 no conté prescripcions medi ambientals. Els seus articles 5, 6 i 7 regulen només una referència general al règim del sòl no urbanitzable, especificant que aquesta categoria de sòl s'ha de vincular al seu destí natural, i concretant que únicament s'hi podran autoritzar determinats tipus de construccions que no siguin mai pròpies de les zones urbanes; però el precepte no va més enllà d'aquestes previsions genèriques. Si tenim en compte que la decisió final sobre quin sòl és urbanitzable o no, o que quin sòl és objecte d'especial protecció acaba passant per les determinacions del planejament general que fa la classificació del sòl –planejament que s'aprova simplement per les Comissions d'urbanisme–, difícilment s'acaba d'entendre fins a quin punt aquesta previsió genèrica sobre les característiques del règim d'aquesta categoria de sòl (que a més són pràcticament idèntiques a les que hi havia en la Llei del Sòl de 1976) pot integrar-se dins l'àmbit competencial inherent a les bases medi ambientals.

L'art. 149.1.18 es refereix a les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques i a la legislació sobre expropiació forçosa. Pel que fa a les bases del règim jurídic, certament, malgrat que pot haver-hi especialitats procedimentals en l'àmbit urbanístic, i que aquestes poden ser establertes per les Comunitats Autònomes, és obvi que ha d'haver-hi uns principis generals –especialment pel que fa a la garantia en la participació dels particulars en el procediment d'elaboració i tramitació dels diferents instruments urbanístics–, i des d'aquest punt de vista, en la Llei de reforma tampoc no hi ha innovacions ni aportacions importants.

Pel que fa a l'expropiació forçosa sí que hi ha novetats considerables, i potser és en aquest punt on la Llei podrà trobar un major suport des de la perspectiva competencial, tot i que la competència estatal sobre expropiació forçosa –la sentència 3/87, sobre la Llei de Reforma Agrària andalusa, ho diu expressament– no impedeix que les Comunitats Autònomes puguin exercir competències en matèria expropiatòria.

De fet, magnificar aquesta competència intentant fer una regulació tancada a través de la Llei no deixa de ser una actuació poc reflexiva, ja que, certament, els paràmetres fonamentals s'han d'establir per part de la legislació estatal, per vinculació directa amb el principi d'igualtat, com es veurà més endavant; però

no s'ha d'oblidar que les causes expropiandi s'acaben definint per l'Administració que hauria d'executar el projecte o per l'Administració que formula el Pla, que pot decidir, per exemple, quin serà el sistema d'actuació, amb la qual cosa es dóna lloc al fet que s'actui pel sistema d'expropiació forçosa o per un altre sistema d'actuació. Hi haurà d'haver uns trets comuns amb la legislació sobre l'expropiació forçosa, però tampoc no sembla que això pugui donar lloc a una regulació tancada, sinó que evidentment haurà d'haver-hi una participació, que pot ser legislativa, de la Comunitat Autònoma o fins i tot d'altres instàncies administratives, en definir, per exemple, causes expropiandi.

El títol que sembla fonamental és, doncs, el de la garantia de la igualtat en les condicions bàsiques d'exercici dels drets i deures fonamentals; però s'ha de tenir en compte que si bé és una regla competencial –ja que està continguda en l'art. 149.1 de la Constitució–, sembla més dubtós que es pugui considerar una regla competencial en ella mateixa, perquè sempre apareix vinculada a altres matèries. Fins a quin punt la vinculació d'aquesta garantia del principi d'igualtat a altres matèries competencials pot estendre's al conjunt de matèries que són susceptibles de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes, és un tema que ha provocat diverses opinions doctrinals. Ara bé, es podria afirmar que aquestes condicions bàsiques, la igualtat en l'exercici dels drets i deures fonamentals, no s'han de confondre –i el Tribunal Constitucional, en la sentència que he esmentat abans sobre la Llei de Reforma Agrària andalusa, ho diu expressament– amb una igualtat en les condicions bàsiques pel que fa a l'exercici dels drets i deures constitucionals, i, concretament, el que ens diu el Tribunal Constitucional és que aquesta garantia d'igualtat abasta les posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans en l'exercici dels drets i deures constitucionals.

Si ens referim a l'àmbit urbanístic i, més concretament, al dret de propietat al qual fa referència el legislador estatal en esgrimir aquest títol competencial, cal veure –i aquesta és la clau per esbrinar fins a quin punt la regulació establerta s'inscriu dins el marc competencial de l'Estat o va més enllà– quines són les posicions jurídiques fonamentals garantides o previstes per la Constitució pel que fa a l'exercici del dret de propietat. Aquesta previsió es conté en l'article 33 de la Constitució, el qual reconeix el dret de propietat i garanteix el seu contingut essencial –per a la determinació del qual constitueix un element imprescindible la funció social d'aquesta propietat–, i finalment estableix com a garantia complementària o supletòria de la possibilitat d'exercir aquest contingut essencial el fet que, en cas que els propietaris es veiessin privats de poder gaudir del dret de propietat conforme a aquest contingut essencial, aquesta privació hauria d'anar sempre acompanyada d'indemnització. Per tant,

considero que el legislador estatal, a l'hora de regular aquestes condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels ciutadans en el conjunt de l'Estat, ha de tenir en compte l'exercici d'aquest dret constitucional, és a dir, el contingut essencial de la propietat immobiliària. Però, quin és aquest «contingut essencial» de la propietat immobiliària? Aquí s'ha de trobar la resposta a la qüestió que ens estem plantejant. El fet d'haver esgrimit aquest títol i d'haver intentat donar una regulació més o menys igualitària del dret de la propietat arreu de l'Estat per part del legislador estatal, és preocupant des de la perspectiva de la funció pública urbanística tal com l'hem entesa els darrers anys, ja que l'actitud del legislador es tradueix en una magnificació del dret de propietat, és a dir, se li atorga un major contingut que el que tenia segons la legislació anterior. Aquest concepte de «contingut essencial» és un concepte indeterminat que la doctrina del Tribunal Constitucional ha referit de forma molt resumida, en relació amb els diversos drets, com aquella regulació positiva del dret reconoscible socialment en un moment històric determinat. És a dir, si hi ha una adequació entre la regulació positiva i la reconoscibilitat social d'aquell dret, es considera que s'està garantint el contingut essencial.

Quin era el contingut essencial abans de la introducció de les reformes establertes en la Llei 8/90, de 25 de juliol? El contingut essencial passava per un element clau, que era l'acceptació que el dret de propietat es desvinculava totalment del «ius edificandi». És el que en termes col·loquials s'anomenava la «loteria» del planejament: a aquell a qui classificaven els seus terrenys com a sòl urbanitzable li havia tocat un cert aprofitament urbanístic, però si aquests terrenys estaven classificats com a sòl no urbanitzable d'especial protecció, i no s'hi podia fer l'habitatge familiar ni el magatzem per a l'explotació agrícola, es considerava que aquest fet formava part del contingut normal de la propietat i que per ell mateix no generava indemnització. En l'únic lloc on es mantenia una certa vinculació entre dret de propietat i possibilitat d'edificar, era en el sòl urbà, en el qual certament es reconeixien unes pre-existències que donaven lloc, en principi, al fet que els terrenys inclosos dins el sòl urbà, és a dir, dins la ciutat ja consolidada, eren susceptibles d'edificació o, en cas que no ho fossin, sorgia el dret a la indemnització per limitacions o per vinculacions singulars.

El contingut essencial de la propietat immobiliària no anava més enllà d'aquestes previsions que, fins i tot en el sòl urbà, no suposaven el reconeixement d'un mínim edificatori sinó simplement el fet de poder edificar o bé de ser indemnitzat; no hi havia cap altra regulació. Per tant, o el legislador estatal pretenia configurar un contingut essencial diferent –amb la qual cosa entrariem en la discussió sobre si forma part del seu àmbit competencial o no–, o tan sols havia de garantir les posicions jurídiques fonamentals en l'exercici

d'aquests drets: com per exemple el principi de distribució de beneficis i càrregues com un aspecte fonamental, les garanties que hi haguessin uns certs estàndards urbanístics en les actuacions planificadores, etc., però semblava que no gaire més enllà. A partir del moment en què es pretén d'igualar «més», el que s'està produint és una magnificació d'aquest dret de propietat, sense que per altra banda la desigualtat fonamental que és inherent al procés urbanístic –almenys de forma tradicional en el nostre ordenament– s'arribi a solucionar. La desigualtat fonamental consisteix en el fet que un determinat propietari només pot utilitzar el seu terreny amb finalitats agrícoles, i el propietari del costat –pel fet que li han classificat els terrenys com a sòl urbanitzable– obté unes plusvàlues urbanístiques importantíssimes. Aquesta desigualtat fonamental continua vigent, i ja en el Preàmbul de la Llei es reconeix que en el nostre ordenament aquest tema no s'ha afrontat mai i que per tant la nova Llei renuncia a donar-li resposta. En canvi, sí que pretén de donar resposta a la igualtat en el sòl urbà introduint unes expectatives i configurant el contingut de la propietat immobiliària en aquesta categoria de sòl, de forma substancialment diferent a com s'havia fet fins al moment actual; i m'atreveixo a afirmar que de forma molt més favorable pel que fa a la regulació de la propietat privada. La introducció d'una figura com la de l'aprofitament tipus en el sòl urbà és extraordinàriament rellevant en aquest sentit, perquè la llibertat estimativa amb què actuava el planificador en la regulació del sòl urbà, sobretot tenint en compte que havia d'afrontar situacions ja consolidades, ja pre-existents, queda totalment desmuntada. Vegem l'exemple del Pla General Metropolità: les zones de verd privat protegit que es denominen 8-A (cases aïllades amb un entorn enjardinat, etc.) es poden mantenir, però quan s'entra en la dinàmica de l'aprofitament tipus, el propietari d'una torreta a l'avinguda del Tibidabo ostenta, a més, un aprofitament que li permetrà d'atribuir-se major aprofitament en una altra banda. Cal tenir en compte també l'operativitat de la figura de l'aprofitament tipus en relació amb sistemes generals i locals que s'hagin d'expropiar, perquè m'atreveixo a afirmar que totes les actuacions expropiatòries que s'han produït a Barcelona en aquests darrers anys com a conseqüència de les grans infraestructures que s'estan executant, haurien estat molt més costoses per a l'Administració si s'hagués introduït una figura com la de l'aprofitament tipus. Sembla clar, doncs, que s'ha anat més enllà del que eren les posicions jurídiques fonamentals, si no és que el que es pretenia era emfasitzar el dret de propietat, donar-li un major contingut, superar aquesta configuració que havia costat tants anys de consolidar en el nostre ordenament.

Fins a la promulgació d'aquesta Llei, la posició jurídica fonamental era simplement el dret de gaudir del sòl conforme al seu destí natural, amb la possibilitat, a més, que hi hagués una classificació com a sòl urbanitzable.

A partir d'aquest moment, i davant el fet que en sòl urbà hi ha l'aprofitament tipus, i en sòl urbanitzable també –quan per exemple a Catalunya la Llei de Mesures l'havia suprimit, i aquest tema de la distribució intersectors havia estat acceptat pacíficament–, i posats a defensar aquest principi d'igualtat en els drets i deures fonamentals, no es pot descartar la possibilitat que torni a suscitar-se el problema, ja superat en la reforma de 1975, de fins a quin punt qualsevol dret de propietat no ostenta per ell mateix un mínim coeficient edificatori, com succeïa en el sòl rústec en la Llei del Sòl de 1956.

En referir-me abans al tema de l'expropiació, argumentava que l'àmbit competencial d'aquesta institució era potser aquell en el qual l'Estat podia intervenir amb més claredat, i que tenia, a més, una relació directa amb el principi d'igualtat, amb les posicions jurídiques fonamentals. Entenc que una posició jurídica fonamental susceptible de ser regulada per l'Administració de l'Estat és la de la garantia que en cas de ser privat del dret de propietat es rebrà la corresponent indemnització. Aquesta és una posició jurídica fonamental, forma part del contingut del dret de propietat, d'acord amb l'article 33 de la Constitució, i per tant es veu clar el lligam entre aquesta garantia, aquesta posició jurídica fonamental, i la possibilitat que l'Estat dicti els aspectes bàsics fonamentals de la legislació expropiatòria.

### III. CRITERIS D'APLICACIÓ DE LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA

Un cop feta aquesta ràpida crítica, cal que ens plantejem quina és la situació actual de la legislació urbanística; perquè, malgrat les crítiques, la Llei està promulgada i, tot i que està impugnada davant el Tribunal Constitucional, això evidentment no afecta la seva vigència.

Per donar resposta a aquesta qüestió, per saber quina és la situació actual –sobretot tenint en compte que deu dies abans de la promulgació de la Llei de reforma es va dictar la Refosa de la Legislació Urbanística vigent a Catalunya, que ignora totalment les previsions de la Llei estatal– s'han plantejat diverses interpretacions sobre l'abast de la clàusula de prevalença continguda en l'art. 149.1.3 de la Constitució. A l'efecte d'allò que ens ocupa hi ha dos aspectes d'aquesta clàusula que s'han d'analitzar: en primer lloc fins a quin punt és una norma aplicativa o és una norma atributiva de competències; i en segon lloc –tema que té la seva importància–, la seva eficàcia, el seu funcionament com a norma habilitant a favor de l'Estat per dictar legislació de caràcter supletori (no oblidem que en la Llei 8/90 no tan sols hi ha normes bàsiques i d'aplicació plena sinó que també n'hi ha de caràcter supletori).

En considerar la clàusula de prevalença es podria fer una interpretació més o menys clara: l'urbanisme és una competència exclusiva de les Comunitats Autònomes i, per tant, d'acord amb l'art. 149.1.3 de la Constitució, preval la legislació autonòmica sobre la legislació estatal. La solució és bastant simple, però el que passa és que la premissa, al meu entendre, és falsa: el legislador estatal no pretén, en cap moment, dir que està fent la legislació urbanística i que, a més, aquesta legislació prevaldrà sobre la legislació de les Comunitats Autònomes, sinó que argumenta que està legislant sobre altres matèries –amb la tècnica dels poders implícits– que incideixen més o menys colateralment sobre la competència exclusiva en matèria d'urbanisme. La Disposició final de la Llei 8/90, però, estableix clarament que determinats preceptes tenen naturalesa bàsica, que són d'aplicació plena, sobre la base dels títols competencials que hem comentat. Tot això serà més o menys encertat, però no es pot discutir que allò que ha dit el legislador estatal i s'ha publicat al Butlletí Oficial de l'Estat està vigent. La Constitució estableix de manera clara que les normes autonòmiques que siguin impugnades pel Govern queden suspeses en la seva vigència, i que en el termini de cinc mesos el Tribunal Constitucional s'haurà de pronunciar sobre si es manté aquesta suspensió o no; però, en canvi, no preveu cap mecanisme equivalent pel que fa a la impugnació de les normes estatals. Per tant, les normes estatals no són susceptibles de suspensió en la seva vigència; podem estar més o menys d'acord amb el que digui el legislador estatal; ens podrà semblar més o menys conforme amb la Constitució; la sentència del Tribunal Constitucional podrà ser més o menys dura; però fins que no hi hagi aquest pronunciament del Tribunal Constitucional els títols competencials esgrimits pel legislador estatal li permeten aplicar, com a prevalent, aquesta legislació enfront de la legislació autonòmica (tot això sense perjudici de la meua discrepància de fons amb els criteris utilitzats pel legislador). Qualsevol altra solució que no sigui aquesta ens porta ja al desgavell total del sistema jurídic. Evidentment, aquesta no és una conclusió satisfactòria però no se me n'acut cap altra que sigui mínimament coherent o que ens permeti, com a mínim, saber a què atènyer-nos.

D'acord amb la clàusula de prevalença crec que la Llei de reforma és aplicable, però això, és clar, no soluciona els problemes, perquè, d'una banda, tenim una Administració autonòmica que no s'ha pronunciat explícitament sobre aquesta qüestió; però, d'altra banda, implícitament s'està donant a entendre que la legislació que pensa aplicar l'Administració urbanística de la Generalitat és la Refosa de la legislació urbanística vigent. Els Ajuntaments es podran trobar, doncs, que si opten per l'aplicació de la Llei estatal, quan els seus instruments de planejament arribin a l'Administració de la Generalitat poden tenir problemes importants en la seva tramitació (poden ser denegats,

poden ser impugnats, etc.). Per una altra banda, aplicar la legislació estatal tampoc no és senzill, perquè no fóra gens estrany que, si un Ajuntament pretengués aplicar determinades previsions de la Llei de reforma que fossin més gravoses per a la propietat privada, els promotors immobiliaris es convertissin en reivindicadors de l'autonomia de Catalunya i de les seves competències, i plantegessin qüestions d'inconstitucionalitat davant de supòsits concrets d'aplicació de la Llei 8/90, amb la qual cosa tampoc el fet d'afirmar rotundament que aquesta Llei és aplicable no permet de resoldre l'atzucac en què ens trobem actualment.

Quina serà la posició dels Tribunals? Al meu entendre aplicaran la Llei estatal; ara bé, no es pot descartar tampoc que acceptin a tràmit qüestions d'inconstitucionalitat, perquè alguns aspectes referents als temes competencials són bastant grollers, com hem vist.

Consideraré tot seguit la qüestió de la supletorietat. La clàusula de prevalença estableix també que, en aquelles matèries que siguin de competència exclusiva de les Comunitats Autònomes, les normes de l'Estat tindran caràcter simplement supletori. Això ha donat lloc a una discussió doctrinal sobre si aquest fet significava que s'atribuïa a l'Estat una competència «universal» per regular qualsevol tipus de matèries (encara que no estiguessin dins l'art. 149.1 i en canvi sí que formessin part de l'art. 148), sobre la base que això no suposava una invasió de competències autonòmiques, sinó que aquestes normes simplement tenien una eficàcia supletòria. Hi ha algun sector doctrinal que defensa aquesta competència «universal»; però també hi ha autors que la neguen per a qualsevol cas, pel fet que no són matèries incloses en l'art. 149 de la Constitució i, per tant, l'Estat ja no pot legislar sobre aquestes qüestions; hi ha una posició intermèdia –el primer que la va plantejar va ser el professor Muñoz Machado– que sobretot justifica aquesta competència «universal» pel fet que l'Estat no està del tot estructurat en Comunitats Autònomes, o mentre no hi hagi una igualtat en la distribució de competències entre totes aquestes, igualtat que no ve imposada per la Constitució, sinó tot al contrari, però que de fet existeix en algunes matèries. Per tant, una norma pot ser supletòria en matèria urbanística, en el cas de Catalunya, perquè s'hagi dotat de la seva pròpia legislació i no tingui una eficàcia directa; i en canvi pot tenir un valor, una rellevància diferent en alguna altra Comunitat Autònoma la qual, o bé no hagi exercit les seves competències, o no les hagués ostentat; i tindrà en tot cas un valor diferent a Ceuta i Melilla, que no estan dotades d'estatut d'autonomia. (Hi ha hagut alguna sentència del Tribunal Constitucional que ha justificat aquesta mena de competència «universal» de l'Estat per dictar normes legislatives sobre la base del fet que hi ha territoris que no disposen del seu estatut d'autonomia).

Més enllà del debat doctrinal, cal destacar que el fet que es dictin normes amb caràcter supletori planteja distorsions importants en l'exercici de les competències exclusives de les Comunitats Autònomes. Per exemple, en relació amb el problema que estem analitzant, entenc que en la Refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya, un dels objectius fonamentals que es perseguïen era fer una operació de tancament de l'ordenament català; és a dir, mentre s'estava utilitzant la legislació estatal –mentre hi havia la Llei de Protecció de la Legalitat, la Llei de Mesures i la Llei de Política Territorial, i per a la resta s'aplicava la legislació estatal– qualsevol actuació legislativa de l'Estat suposava una modificació d'aquesta legislació que s'estava utilitzant amb caràcter supletori. Per tant, encara que l'Estat, en determinades matèries, hagi legislat únicament amb caràcter supletori i hagi respectat escrupolosament les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme, no deixa de ser cert que aquest fet ha obligat la Generalitat a fer una operació de tancament d'un cert ordenament, si més no per tenir una referència clara en el supòsit que la Llei 8/90 quedés anul·lada quant al seu abast de normes d'aplicació plena o bàsiques. Es pot observar que, si no, la Llei estatal, fins i tot si hagués quedat anul·lada des d'aquest punt de vista, hauria jugat com a legislació supletòria i, com a tal, modificat la Llei del Sòl de 1976. Per protegir-se d'aquests possibles efectes la Generalitat havia d'incorporar la legislació estatal com ho ha fet a través de la Refosa; i ho havia de fer abans que es promulgés la Llei estatal, perquè, un cop promulgada, moltes d'aquelles normes ja no eren ni tan sols de dret supletori perquè havien estat modificades pel legislador central. D'altra banda, es pot observar que hi ha moltes normes que són supletòries però que estan vinculades directament a altres preceptes que són d'aplicació bàsica o plena. Per exemple, en la regulació del registre de venda forçosa s'aplica la norma supletòria i es pot dictar una normativa específica; però s'han d'aplicar les normes que són bàsiques sobre patrimonialització de l'adquisició de facultats urbanístiques, sobre les sancions en cas d'incompliment de terminis d'aquesta patrimonialització, etc.; o s'agafa aquesta norma supletòria o s'ha de tenir una normativa pròpia; en tot cas, el que és clar és que la Refosa no servirà per a això. Resulta així que aquestes normes malgrat ser supletòries estan forçant l'Administració autonòmica a promulgar legislació pròpia que seria conseqüència del desenvolupament de les bases, la qual cosa demostra, a més, la vinculació directa entre la major part de les previsions contingudes en la Llei 8/90 i la matèria urbanística.

Per acabar, faré algunes breus referències al contingut del Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la Refosa, perquè cal considerar que també forma part de la legislació urbanística vigent a Catalunya; en part

perquè la Llei estatal no té, de forma immediata, una incidència del tot substancial, i per tant molts dels seus aspectes continuen vigents; en part perquè n'hi ha d'altres que no estan tractats per la Llei 8/90; i també perquè, com s'ha vist i s'intueix, la Generalitat considera que la legislació vigent és aquesta Refosa.

Partint de la base que la Llei estatal ha entrat en vigor, cal veure quins són els aspectes de la Refosa que es veuen directament afectats per la promulgació de la Llei 8/90 –i quan dic directament vull dir de forma immediata– a part d'altres aspectes que caldrà afrontar a través de la revisió dels programes o l'adaptació dels plans, etc. La Refosa es veu afectada sobretot pels aspectes enumerats en la Disposició addicional primera de la Llei 8/90, és a dir, aquelles previsions que seran en tot cas aplicables als municipis de menys de 25.000 habitants: el procés de patrimonialització i d'adquisició gradual, a l'efecte de valoració del sòl; la regulació específica del dret de reversió en les expropiacions per causa d'urbanisme; les expropiacions-sancions per incompliment del procés de patrimonialització tenen caràcter facultatiu i per tant s'hi aplica o no segons el que decideixi cada Administració; el tempteig i retracte es diu que s'hi aplicarà en tot cas, però d'altra banda és una norma de caràcter supletori –la qual cosa no deixa de ser curiosa– perquè hi ha una norma bàsica que preveu que s'aplicarà en tot cas una matèria que després està regulada amb caràcter supletori. La possibilitat d'afectar terrenys per destinar-los a habitatges públics o de protecció oficial també és una norma d'aplicació directa. I per una altra part –i és una més de les moltes contradiccions en què incorre la Llei–, la Disposició addicional segona, que també té caràcter supletori, preveu que és obligatòria la creació del registre de solars en un termini de sis mesos, quan, d'altra banda, fins que no s'hagi adaptat el planejament, la creació d'aquest registre és simplement potestativa.

El que queda clar és que fins que no hi hagi una revisió o adaptació del Pla no hi ha aprofitament tipus ni àrees de repartiment i, per tant, es continuaria aplicant la legislació urbanística vigent. Una qüestió diferent és el tema de si s'aplica o no la cessió del 15%, però en tot cas aquest és un tema més específic que requerriria una anàlisi més extensa.

Centrant-nos en la Refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya, la seva transcendència és evident; era una sensació, un convenciment que tots els operadors en l'àmbit urbanístic tenien des de fa temps, i especialment des de la promulgació de la Llei de Mesures de 1984 i del confusionisme que presentava la seva taula de vigències aprovada per Decret un mes després. A això hem d'afegir l'intent –al meu entendre no reeixit– del Codi urbanístic català, que

certament no ha constituït un ajut per sistematitzar l'ordenament urbanístic de Catalunya. Ara bé, el fet que la Refosa hagués de sortir en el moment actual s'entén des de la perspectiva del sistema de fonts, si més no per fer una operació de tancament amb els jocs de les supletorietats, i en tot cas no deixa de ser una resposta contundent, i, des d'un punt de vista polític, sens dubte eficaç, per part de l'Administració de la Generalitat en defensa de les seves competències. Si la Generalitat no hagués dictat aquesta Refosa segurament no hi hauria tanta preocupació per quina Llei s'aplica; el repte de publicar-la deu dies abans era important. Això ha anat, però, en detriment de la qualitat de la Refosa, perquè està feta d'una manera precipitada. Hi ha molta traducció sense cap intent de sistematització, però en canvi s'hi constata el fet que s'ha «aprofitat l'avinentesa» per introduir-hi alguns aspectes que m'agradaria assenyalar: en primer lloc, la Refosa conté una referència sorprenent, i difícil d'entendre, als Plans Directors de Coordinació. Al meu entendre, aquests Plans, amb la Llei de Política Territorial ja no eren operatius, s'havia suprimit una figura per una altra. El que encara s'entén menys, però, és que els treguin el qualificatiu de «territorial» –ara tan sols els anomenen «directors de coordinació»– i que, a més, els incloguin dins la categoria dels Plans urbanístics, no dins la categoria dels instruments d'ordenació del territori. Sembla que aquest és el resultat de les recomanacions del Dictamen de la Comissió Jurídica Assesora.

L'article 29 de la Refosa és un d'aquests exemples en els quals es pot comprovar que «s'ha aprofitat l'avinentesa»; ve a ser la reproducció de l'article 17 de la Llei del Sòl que és el que configura amb caràcter general les diferents tipologies de Plans Especials, i més concretament les dels Plans Especials d'Infraestructura. Aquests són uns Plans tradicionalment polèmics, perquè, en la seva tramitació, no hi participen els Ajuntaments, els quals simplement emeten un informe; són Plans que poden ser promoguts per l'Administració encarregada d'executar l'obra. Hi ha una polèmica doctrinal i jurisprudencial bastant important sobre si aquests Plans podien formular-se de forma autònoma en relació amb el planejament general; és a dir, si podien donar lloc a la creació de noves infraestructures, de nous sistemes generals, sense que estiguessin previstos prèviament en el Pla General. La crítica ve dels professors García de Enterría i Parejo Alfonso en les seves «Lliçons de Dret Urbanístic», ja tradicionals, i s'ha vist ratificada per diversos autors. La veritat és que la Llei del Sòl no conté cap previsió explícita d'aquest tipus; el Reglament de Planejament sí que, d'alguna forma, apuntava la possibilitat que aquests Plans Especials d'infraestructures poguessin tenir naturalesa autònoma, la qual cosa considero que pot ser preocupant de cara a l'abast de les competències urbanístiques municipals.

En la Refosa, per la seva part, aquests Plans Especials ja no es preveuen només per a l'execució directa de les obres d'infraestructura, sinó que també són per a «l'assenyalament i localització d'aquestes infraestructures», la qual cosa no vol dir el mateix que execució directa d'aquestes. Per altra banda, la Refosa «soluciona» el tema de les competències en l'aprovació de Plans Parcial i Especials, al meu entendre, sense una habilitació legal concreta: no hi ha cap norma amb rang de Llei que atribueixi les competències d'aprovació de Plans Parcial en les poblacions de més de 50.000 habitants a la Generalitat de Catalunya i que, per tant, pugui modificar o confrontar el Decret Llei del 1981. En la Refosa, malgrat tot, aquest supòsit ja es fa constar especialment. En tot cas, el pronunciament queda clar sense perjudici que pugui o no existir un vici d'ultravires, una alteració dels límits de la delegació legislativa que tenia l'Executiu català.

Voldria referir-me també, com a última qüestió, a un tema de tramitació de planejament que presenta algunes vegades problemes importants: aquells casos en què el planejament fa referència a més d'un municipi. Aquí la complicació és gran perquè les Diputacions provincials no funcionen i, al meu entendre, la Refosa en aquest cas no preveu un pronunciament o una sistematització gens clara. La Refosa estableix, en l'art. 55, que, quan els Plans siguin de més d'un municipi, l'aprovació inicial i provisional correspondrà a l'entitat local competent. Si aquests municipis fan arribar el Pla a la Diputació, que és l'entitat local competent segons la Llei del Sòl, és ben segur que la Diputació no sabrà què fer-ne, no sabrà qui ha de fer l'informe ni qui l'ha d'elevat al Ple. Aquest Pla tampoc no es pot portar a les comarques; no hi ha cap Llei sectorial que els atorgui competències per aprovar inicialment i provisionalment els Plans de més d'un municipi. Aquest, almenys, podia haver estat un pronunciament a preveure, tot i que probablement faltava habilitació legal. En l'àmbit de l'Àrea Metropolitana la problemàtica encara és més considerable: quan es va dissoldre la Corporació Metropolitana, en la Llei 7/87, de 4 d'abril, es deia que «les competències de planejament, execució i gestió urbanístiques que corresponen a l'Entitat Metropolitana de Barcelona han de ser exercides directament pels Ens locals». I a continuació es preveia que si la modificació del Pla afectava elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o una comarca, la iniciativa corresponia «també» a l'Ens local interessat. Es deia «també» però no se sabia exactament a què es referia aquest «també»; no hi havia cap altra atribució de competències per aprovar inicialment i provisionalment les modificacions del Pla General Metropolità si afectaven més d'un municipi. Això la Refosa ho aclareix establint que la competència és de la Comissió d'Urbanisme; però cal recordar que no estem parlant d'aprovació definitiva, sinó d'aprovació inicial i provisional. Per tant, la Comissió d'Urba-

nisme té la iniciativa per tramitar aprovacions inicials i provisionals de modificacions que afectin més d'un municipi o un sol municipi; i, a més, els municipis i les comarques (a les comarques se'ls fa l'atribució expressa, com a conseqüència de l'atribució de la Llei 7/87) també poden aprovar inicialment i provisionalment els seus Plans quan l'abast de la modificació correspongui exclusivament al seu àmbit territorial, tant si és el municipi com la comarca.