

INTRODUCCIÓ

L'ordenament urbanístic andorrà constitueix un autèntic *corpus* o sistema normatiu que, sense cap mena de dubte, és el més extens i segurament complex del jove sistema de dret positiu andorrà, en un País en el què la tradició del dret positiu tot just ha experimentat un important impuls d'ençà els darrers vint anys i impulsat de manera especialment rellevant amb l'aprovació de la Constitució. La complexitat de l'ordenament urbanístic no és tan sols una conseqüència intrínseca, sinó que de ben segur es veu afavorida per la introducció en el fins ara simple i anàrquic desenvolupament urbanístic andorrà, d'unes regles i principis nous, tal com deixa palès l'exposició de motius de la Llei del sòl, que altres ordenaments del nostre entorn que ja tenen consolidats d'ençà molt decennis (a Espanya d'ençà l'any 1956 amb l'aprovació de la Ley del suelo i a França per la Loi d'aménagement du territoire i Code de l'Urbanisme), i que a Andorra tot just hem posat en funcionament des de fa dos anys amb l'aprovació definitiva dels plans d'urbanisme parroquials.

La manca de quotidianitat dels juristes i operadors immobiliaris andorrans respecte les noves institucions urbanístiques que venen de la mà amb la Llei del sòl i la normativa que la desenvolupa, demana un esforç especialment intens per conèixer llur contingut i pràctica. Per tal de facilitar aquest coneixement m'ha semblat oportú conformar una compilació de tota la normativa urbanística, que no es limités a una reproducció de les normes de dret urbanístic tal com han estat aprovades, sinó presentar-les de manera fragmentada d'acord amb la sistemàtica del dret urbanístic andorrà, conformant d'aquesta manera un nou text refós. Alhora els diferents epígrafs es complementen amb la inestimable ajuda interpretativa que aporta la doctrina jurisprudencial que es conté en les resolucions de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, així com una breu síntesi introductòria del seu contingut.

La determinació dels elements que conformen l'estructura del sistema de dret urbanístic andorrà, i que esdevé l'índex de la compilació, és sempre una qüestió susceptible de valoració subjectiva i segurament clarament millorable atesos els limitats coneixements d'aquest autor en la matèria. El procés de compilació s'ha iniciat amb el disseny de l'estructura sistemàtica de l'ordenament urbanístic, per tal d'agrupar sota els seus epígrafs els diferents preceptes normatius. Aquest procés no està exempt d'una certa complexitat, no tan sols per l'important nombre i diversitat dels preceptes a compilar, sinó especialment en la definició dels vincles relacionals dels articles objecte d'agrupació sistemàtica respecte el títol de l'epígraf que els ha d'agrupar, quina relació pot tenir igualment diferents mesures de valoració, doncs finalment tots ells contribueixen, en major o menor mesura, a la regulació urbanística. En aquest sentit l'adopció d'una visió excessivament estricta feia incompleta la seva anàlisi i per contra una prolífica voluntat relacional faria la compilació contrària a la seva voluntat didàctica. El lector tindrà ocasió de jutjar quin excés s'ha pogut cometre, si bé entenc que atesa

l'extensió de la compilació, li és en tot cas reprotxable un excés en l'afany de trobar en els articles seleccionats una contribució a la matèria que planteja el títol de l'epígraf.

Per tal de superar els defectes exposats i millorar l'aspecte didàctic del text compilat, s'han adoptat dues tècniques textuais: el cos de la lletra i les notes a peu de pàgina, a més d'un resum introductor per a cada epígraf. Així quan la relació entre el precepte i l'epígraf és més feble, l'article s'ha transcrit amb un cos de lletra més petit. Alhora per tal d'il·lustrar les nombroses remissions normatives dels preceptes transcrits, quina localització es troba dificultada per la seva reordenació d'acord amb la nova sistemàtica emprada per a la compilació, s'ha emprat la transcripció mitjançant nota a peu de pàgina de l'article invocat.

De la mateixa manera per tal de fer més entenedor el contingut de cada epígraf, el mateix s'inicia amb un resum del seu contingut, que a més de reforçar la voluntat didàctica, permet alhora escatir el criteri compilador emprat i que regeix el contingut que segueix. La transcripció de les resolucions judicials en els corresponent epígrafs s'ha fet completa, i no tan sols respecte aquells extrems relacionats específicament amb l'epígraf, als efectes d'una valoració del conjunt de fonaments emprats en la mateixa i de manera especialment rellevant la relació entre ells. Finalment els criteris adoptats i especialment l'encert de relació entre els preceptes, són clarament millorables i en aquest sentit s'evidencia com a necessària una revisió del text.

L'agrupació sistemàtica de preceptes de diferents normes de dret urbanístic permet alhora escatir la tècnica emprada en la seva redacció, especialment rellevant pel que fa a la relació entre la Llei del sòl i els reglaments que la desenvolupen, doncs aquests darrers reprenen la qüestió objecte de la Llei a voltes sense emprar les mateixes expressions, i en moltes ocasions anant més enllà de la succinta regulació legal, d'acord amb la finalitat de desenvolupament reglamentari. Situar comparativament articles de la Llei i dels reglaments, permet veure en quins extrems s'innova o es posa l'accent i d'aquesta manera establir quins nous horitzons s'obren amb la regulació reglamentària, d'acord amb la col·laboració normativa que els hi és pròpia.

Finalment i a l'objecte d'aquest estudi preliminar en relació als principis rectors del dret urbanístic, cal esmentar que la seva finalitat rau en el necessari complement de la tasca compiladora, doncs atenent la tradició no codificadora del nostre dret, que recolza en el raonament jurídic la seva articulació, d'acord amb la seva tradició romanista, rebutjant per tant l'aplicació mecànica del dret pròpia dels ordenaments codificats; m'ha semblat necessària una reflexió respecte els elements rectors i inspiradors del dret urbanístic andorrà, que es presenta a títol d'estudi preliminar i que alhora atén la demanda específica del curs d'actualització en dret urbanístic andorrà.

Els principis rectors de l'urbanisme constitueixen, tal com s'exposa a continuació, un instrument interpretatiu de primer ordre, que davant l'extensió i complexitat de la matèria poden passar desapercibuts, malgrat són, no gensmenys, la genuïna expressió de l'urbanisme i l'ordenament del territori, el seu element vertebrador, sense els quals és impossible entendre, i encara menys aplicar, els preceptes que conformen l'ordenament urbanístic andorrà, eina per tant imprescindible per al seu enteniment i aplicació, a títol d'esperit del dret urbanístic, manllevant l'expressió de *Volksgeist* establerta per l'escola històrica alemanya de Ihering i Savigny, element que penso no podia faltar en una compilació de dret andorrà.

L'urbanisme, des de la seva concepció multidisciplinària, té una transcendència de primer ordre en la nostra societat, en la mesura que pretén donar resposta a qüestions socials tant rellevants com la qualitat de vida dels seus ciutadans, mitjançant l'estructuració de les ciutats, l'ús del territori, la sostenibilitat medioambiental de l'activitat humana en el mateix o la dotació i emplaçament dels serveis públics; i per tant és quelcom més que la simple regulació de les condicions d'edificació. En aquest sentit la Carta Europea d'Ordenació del territori adoptada pel Consell d'Europa en data 23/5/83 estableix que *"l'ordenació del territori és l'expressió espacial de la política econòmica, social, cultural o ecològica de tota societat ... i és alhora una disciplina científica, una tècnica administrativa i una política global l'objectiu de la qual és un desenvolupament equilibrat de les regions i l'organització física de l'espai segons un principi rector."* És precisament des d'aquest principi rector que analitzarem els objectius i finalitats que es formulen des de l'urbanisme.

Convé ja des d'aquest punt establir la diferència conceptual entre urbanisme i ordenació del territori, dos conceptes que sovint es formulen conjuntament en la normativa urbanística, del que en dona fe el títol de la pròpia Llei del sòl. L'ordenament del territori estableix i regula les actuacions i els processos d'assentament sobre el territori per tal d'assolir un determinat model, que no és tan sols constructiu, sinó que contempla i atén reptes d'ordre econòmic, social o cultural, segons hem esmentat anteriorment; als quals si bé tots els elements de l'ordenament urbanístic hi contribueixen, en major o menor mesura, a la seva definició, s'associa a les grans directrius i criteris de l'estructura del territori. L'urbanisme per contra té una vocació d'ordenació més local, vinculada a la transformació del sòl, als seus usos i intensitats. Ordenament del territori i urbanisme són per tant dues eines complementàries, amb perspectives diferents sobre el desenvolupament humà sobre el territori i que són presents, si bé en diferents proporcions, en tota la normativa urbanística i els instruments de planejament.

L'urbanisme i l'ordenació del territori, en la mesura que tenen una voluntat de regir l'abast, intensitat i naturalesa de l'activitat humana sobre el territori, tenen fonamentalment una evident expressió jurídica, atesa la necessitat de disposar de les regles que facin possible assolir una determinada estructuració social, per articular-se com l'expressió

d'un model de societat que les actuacions pública i privada han fer possible i que s'expressen en els instruments normatius de planejament, que si bé transcendeix la seva formulació normativa, requereix de la norma per assegurar-ne la seva eficàcia.

L'ampli abast en l'aplicació i desenvolupament de l'urbanisme obliga a un doble nivell de definició, d'un costat mitjançant la normativa i instruments de planejament general: llei, reglaments, directrius d'ordenació, els projectes d'interès nacional, els plans sectorials amb incidència supracomunal i els plans d'ordenació i urbanisme parroquials; i complementant la mateixa els instruments de planejament derivat, amb voluntat de regular al detall cada àmbit d'actuació: els plans parcials i especials. Ambdós nivells de regulació requereixen d'un element cohesionador, que vertebrí tot el sistema per tal d'assolir les finalitats que s'han establert, alhora que serveix d'element d'interpretació per tal d'omplir llacunes o evitar interpretacions i aplicacions distorsionadores del model a aplicar al conjunt del territori. Aquesta funció la realitzen els principis rectors objecte del present estudi.

Alhora, tal com veurem posteriorment, els principis rectors de l'urbanisme no són compartiments estancs que contenen una identitat exclusiva, sinó que es complementen els uns als altres i mantenen un relació d'interdependència, així l'urbanisme com a funció pública té una evident relació amb la funció social de la propietat, i aquesta amb l'equidistribució de beneficis i càrregues derivats del procés urbanístic, i al seu torn amb la no indemnització de les disposicions del planejament o de la participació de la comunitat en les plusvàlues generades pel planejament; quina interrelació estableix una estructura que dóna consistència i fonament a les actuacions ordenadores i que conforma l'estructura de l'ordenament urbanístic, tal com s'ha dit, alhora que es constitueix en un element de primer ordre per a la interpretació i aplicació de les normes de planejament i d'aquesta manera les solucions a les actuacions urbanístiques específiques.

Cal fer esment a l'expressa remissió als principis rectors de l'urbanisme com a element interpretatiu (art. 5 RC i 5 DO) respecte les disposicions, dubtes i conflictes que puguin presentar en la seva aplicació, en una invocació a *l'esperit, els objectius i la finalitat de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme* que s'expressen mitjançant els principis generals.

Finalment en complement dels principis rectors de l'urbanisme, cal fer esment al contingut de les memòries dels plans d'urbanisme parroquials com un element informador de primer ordre per al desenvolupament urbanístic, en el sentit que les mateixes contenen els paràmetres del model a assolir. D'aquesta manera la previsió de creixement i les necessitats de la comunitat, conformen el model d'urbanisme que s'ha escollit per a l'ordenació de la parròquia, i en la seva definició es contenen els paràmetres i criteris que caldrà tenir en compte per al desenvolupament urbanístic (segons ha acollit la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior), el que al seu torn constitueix

un límit a la discrecionalitat administrativa en l'aprovació i aplicació dels instruments de planejament, per quan els mateixos hauran de guardar coherència amb els objectius i paràmetres adoptats.