

ELS PRINCIPIS RECTORS DE L'URBANISME

1 Funció pública

La concepció de l'urbanisme com una funció pública és l'element nuclear de tot l'ordenament urbanístic, del qual deriven la resta de principis, contint-se en fonamental per entendre la importància d'aquesta disciplina, en la mesura que s'identifica amb els principis i objectius de servei a la societat que li són inherents. En conseqüència el caràcter de funció pública de les polítiques urbanístiques es constitueix en el principi informador per excel·lència de l'actuació dels agents públics i privats en el desenvolupament urbanístic.

L'urbanisme és exclusivament una potestat pública i no un dret privat, ni tan sols una expectativa dels propietaris, respecte el contingut urbanístic del sòl. L'urbanisme es dissocia del dret objectiu dels propietaris i d'aquesta manera l'aprofitament urbanístic es separa de la titularitat dominical del sòl, en la mesura que és exclusivament una competència pública; el que determina, tal com veurem posteriorment, que el contingut de les disposicions del planejament, adoptades exclusivament d'acord amb l'interès general, no hi ha en cap cas una limitació o conculcació de drets privats, sinó una definició del contingut urbanístic de la propietat, segons la seva classificació urbanística.

La concepció de l'urbanisme com a funció pública determina la reserva en exclusiva als poders públics, Govern i comuns en els seus respectius àmbits competencials, de la direcció i la iniciativa en l'ordenació del territori, la seva planificació i la formulació dels instruments urbanístics, la intervenció de les activitats dominicals relatives a l'ús del sòl i a l'edificació, així com la protecció de la legalitat urbanística.

Aquest principi troba igualment el seu desenvolupament en altres principis que analitzarem posteriorment, la funció social de la propietat, la inexistència d'indemnització com a conseqüència del planejament, o la participació ciutadana en els instruments de planejament, que comparteixen la visió de l'urbanisme com un instrument al servei de la col·lectivitat, alhora que estableix la satisfacció de l'interès privat únicament en la mesura que s'adiu als interessos generals establerts en el planejament.

Si bé la iniciativa i direcció de l'urbanisme es reserva als poders públics, el desenvolupament i la seva execució són promoguts de manera prioritària per la iniciativa privada, per quan la iniciativa pública en l'àmbit de l'execució té sempre el caràcter de subsidiària i tan sols es justifica per la inactivitat de la iniciativa privada davant de l'interès general; a diferència d'altres ordenaments urbanístics del nostre entorn en els quals la iniciativa pública executa actuacions urbanístiques sense la necessitat del concurs o inactivitat de la iniciativa privada; concepció que sense dubte és tributària, encara, de la manca de tradició d'intervenció del sector públic en l'urbanisme, així com de la tradicional

concepció i transcendència del dret de propietat en la societat andorrana.

El caràcter de funció pública de l'urbanisme posa en dubte la possibilitat, o en alguns casos senzillament impedeix, que l'Administració pública atorgui convenis urbanístics, especialment de planejament, pel que suposa una delegació o privatització de les potestats públiques reglades pròpies de l'urbanisme; tal com ho deixa palès el fet que el nostre ordenament urbanístic no contempli de manera expressa els convenis urbanístics, els quals es regulen normativament d'acord amb les potestats contractuals de l'administració pública, subjectes en tot cas al compliment dels principis i preceptes de l'ordenament urbanístic.

2 L'estatut legal del dret de propietat, funció social i contingut urbanístic de la propietat

La propietat urbana es concep com un dret de contingut delimitat legalment per la seva funció social i en conseqüència no té unes facultats urbanístiques inherents, sinó tan sols aquelles que li atorgui directament la llei i de manera indirecta, per remissió, el planejament. Així el dret de propietat es concep, no com un dret subjectiu del seu propietari, sinó com una institució que ha de garantir la satisfacció de determinats valors o interessos de la col·lectivitat. Respecte les facultats de disposició privades s'estableixen un conjunt deures i obligacions establertes en les lleis, en contraposició amb la concepció romanista del dret de propietat, amb facultats il·limitades de disposició, ús i gaudi del bé en seguiment dels *ius utendi*, *ius fruendi* et *ius abutendi*.

Així la funció social de la propietat no és un límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó que és una part integrant del mateix dret de propietat, el que faculta les intervencions públiques respecte el mateix, no tenen per objecte limitar-lo, sinó per a definir-lo, quines facultats públiques queden igualment delimitades per la garantia expropiatòria del dret de propietat.

El Codi de l'Administració, aprovat abans de la Constitució, ja reconeixia el principi de la funció social de la propietat, que la Carta Magna incorpora en el seu article 27 en aquests termes "*Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat*", juntament amb la garantia expropiatòria "*Ningú no pot ésser privat dels seus béns o drets, si no és per causa justificada d'interès públic, mitjançant la justa indemnització i d'acord amb el procediment establert per la llei.*"

En l'àmbit urbanístic la concepció de la propietat des de la funció social és doblement oportuna d'acord amb el fet que les ciutats són un fet col·lectiu, que incorpora, a més d'una dimensió individual del dret de propietat, una dimensió col·lectiva subordinada a l'interès general. De la funció social de la propietat se'n deriven altres principis com la utilització racional del sòl, la qualitat de vida dels ciutadans, la preservació dels patrimoni cultural, històric i monumental, l'accés de tothom a un

habitatge digne, o la participació de la comunitat en les plusvàlues que generi l'actuació urbanística, d'acord amb l'esmentada dimensió col·lectiva del dret de propietat i que són igualment objecte d'estudi, alhora que posa de relleu la important interrelació dels principis objecte d'anàlisi en la conformació de del dret urbanístic, atenent la seva funció estructural del sistema.

La Constitució no situa el dret a la propietat en l'àmbit dels drets fonamentals del títol segon, sinó en l'àmbit dels drets i principis econòmics. D'aquesta manera el dret a la propietat no comporta *per se* unes determinades facultats preexistents al propi dret, sinó que seran aquelles que defineixi en cada cas l'ordenament jurídic. D'aquesta manera no és possible entendre una vulneració del dret a la propietat privada, pel fet de negar les facultats edificatòries al sòl mitjançant la seva classificació com a sòl no urbanitzable, segons analitzarem en l'epígraf següent.

De la mateixa manera la jurisprudència dels nostres tribunals (STS 79/08 de 24/11/08) estableix que el principi constitucional de llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat (art. 28 CA), ha de trobar la seva satisfacció d'acord amb les disposicions legals que conformen el dret de propietat. En conseqüència les disposicions del planejament respecte els usos i les intensitats del sòl no atempten contra aquest principi, sempre, ben entès, que siguin proporcionades i contribueixin a la consecució dels interessos col·lectius als quals d'adreça la mesura.

La reserva de llei respecte el dret de propietat que estableix la Constitució no és rígida, de manera que dóna lloc a la col·laboració reglamentària i dels plans d'urbanisme parroquials en la definició del seu contingut. Així el planejament urbanístic imposa determinades càrregues a l'exercici de les facultats pròpies del dret de propietat, per tal que es doni compliment a la seva funció social, el que ens permet concloure que el contingut urbanístic de la propietat és conseqüència directa de la planificació, de manera que el dret d'edificar no es deriva només del dret de propietat, sinó fonamentalment de la planificació i del procés d'urbanització subsegüent, pel qual s'adquireix de manera progressiva, i en determinades condicions de manera simultània, el dret a urbanitzar i a edificar, previ compliment dels deures que imposa el propi planejament.

Així doncs hem de concloure que l'únic contingut inicial a la propietat del sòl és la seva naturalesa. Aquesta configuració física determina de manera objectiva l'aprofitament que se li atribueix, el que dóna lloc a la determinació del *ius eadificandi* que es concreta d'acord amb els processos de classificació i qualificació del sòl.

Finalment als efectes de precisar el concepte del contingut urbanístic de la propietat, s'escau delimitar el que entenem per aprofitament del sòl i aprofitament urbanístic. Així l'aprofitament del sòl és aquella part del sòl que roman de titularitat privada després del compliment de les càrregues imposades pel planejament, en el sentit de la cessió per vialitat i per a equipaments públics. Per contra aprofitament urbanístic

expressa el valor econòmic del contingut urbanístic de la propietat, d'acord amb el valor de l'edificabilitat i els usos que li assigna el planejament per aquest l'àmbit, deduides les despeses d'urbanització necessàries per a la transformació dels terrenys en solars.

L'aprofitament urbanístic com a valor econòmic del contingut urbanístic de la propietat pot expressar-se en diners o en unitats d'aprofitament, normalment equivalents al m² de sostre edificable de la zona que tingui més valor, en valors absoluts quan es refereixi a l'aprofitament total d'un àmbit, o per m² de sòl quan es refereixi a l'aprofitament urbanístic unitari d'una unitat d'actuació o d'una propietat.

3 Inexistència d'indemnització com a conseqüència del planejament

Atès que la propietat urbana es concep com un dret de configuració legal, segons hem vist en l'epígraf anterior, en la mesura que les facultats urbanístiques no són altres que aquelles que reconeix el planejament en cada moment, i en conseqüència no preexisteixen al propi planejament sinó que són conseqüències del mateix, la modificació de les previsions en l'ordenació urbanística, en exercici del *ius variandi* de l'Administració, i no que no han estat encara materialitzades, no generen dret a indemnització.

El principi de la inexistència d'indemnització per les limitacions d'aprofitament o ús que imposi el planejament, troba el seu límit en el principi d'equistribució de beneficis i càrregues, pel qual en un mateix àmbit objecte de desenvolupament, alhora que els propietaris no tenen dret a ser indemnitzats de les limitacions que imposi el planejament, de manera correlativa tenen dret al repartiment equitatiu, entre els propietaris afectats, de les càrregues i beneficis que imposa el propi planejament, segons es desenvolupa tot seguit.

Altrament, la modificació del planejament que afecta drets urbanístics consolidats ha de ser, òbviament, objecte d'indemnització; així com les limitacions singulars respecte càrregues urbanístiques o restriccions de l'aprofitament del sòl o urbanístiques, que s'estableixen més enllà del contingut essencial de la propietat i que siguin d'impossible distribució equitativa entre els propietaris. Tanmateix aquells drets urbanístics que hagin estat sol·licitats de les administracions competents i es vegin afectats per una posterior alteració del planejament, són únicament indemnitzables pel cost de redacció del projecte i el reembossament de les taxes comunals satisfetes.

4 Repartiment equitatiu de beneficis i càrregues derivats del planejament

El principi d'equidistribució de beneficis i càrregues dimana del principi constitucional d'igualtat (art. 1.2 CA), que es configura com un dret

subjectiu dels propietaris en el procés de desenvolupament urbanístic, pel qual se'ls garanteix la igualtat de tracte respecte els diferents aprofitaments urbanístics que atribueix el planejament en l'àmbit que ordena.

L'equidistribució de beneficis i càrregues pretén corregir la desigualtat consubstancial que conté el planejament, d'acord amb les realitats materials que pretén ordenar, i per tant evitar que una ordenació físicament diferent, determini una distribució desigual de l'aprofitament urbanístic. D'aquesta manera s'evita que els propietaris dels terrenys on s'han d'ubicar equipaments públics o vials, o que tenen uns usos diferents, o intensitat menor, a d'altres terrenys inclosos en l'àmbit, suportin en exclusiva, o en menor mesura, aquestes càrregues.

L'àmbit territorial on s'aplica el principi d'equidistribució de beneficis i càrregues es limita a la unitat d'actuació o el polígon, per quan de la mateixa manera que no tota regulació diferent es pot entendre vulneradora del principi constitucional d'igualtat, no tota ordenació urbanística distinta, d'acord amb una determinada realitat física igualment distinta, es pot entendre discriminatòria i contrària al principi d'igualtat i en conseqüència no genera dret a l'equidistribució. Si bé en relació als diversos tipus de sòl és produeix una legítima desigualtat d'aprofitament urbanístic, per quan aquest es conseqüència de la seva classificació d'acord amb les seves objectives condicions materials; dins una mateixa classe de sòl actua el principi d'equidistribució, atès que estan subjectes a un mateix règim jurídic, en la mesura que es troben compresos en un mateix àmbit, que el procés de reparcel·lació haurà d'incorporar l'equidistribució de beneficis i càrregues entre tots els propietaris, d'acord amb l'aprofitament mitjà.

La tutela per a l'efectiva materialització del principi d'equidistribució dels beneficis i càrregues derivats del planejament urbanístic, en proporció a llurs respectives aportacions, s'encomana a la CTU per a la seva verificació amb caràcter previ a l'aprovació del pla parcial o especial, respecte quin extrem ha de lliurar un informe motivat i vinculant, que en el supòsit de comprovar la vulneració del principi d'equidistribució n'impedeix l'aprovació de l'instrument de planejament derivat.

5 Funció ordenadora de l'urbanisme

L'urbanisme assumeix la defensa i realització dels principis constitucionals de primer ordre esmentats fins aquest punt, així l'ordenació racional del sòl i dels recursos naturals, la qualitat de vida i d'equilibri ecològic per a les generacions presents i futures; assegurar l'efectivitat del dret de tothom a un habitatge digne; així com garantir la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric d'Andorra (art. 2 RU); el que determina la transcendència de la funció ordenadora de l'urbanisme.

La tasca ordenadora confiada a l'urbanisme pretén donar una resposta eficaç a la necessitat social d'ordenar físicament la implantació de l'activitat humana sobre el territori, vinculant a la propietat per tal de fer compatibles amb l'interès col·lectiu els usos i les edificacions privades, com a destinataris i usuaris de les mateixes. Les previsions d'aquesta ordenació vinculen de manera imperativa tant a l'Administració com als administrats, constituint al seu torn el pressupòsit legitimador de l'activitat urbanitzadora, de l'edificació i ús del sòl.

El desenvolupament urbanístic requereix de les infraestructures públiques necessàries, el que demana al seu torn de la planificació i establiment de l'ordenació d'aquest desenvolupament, per tal que la seva materialització respongui a l'efectiva satisfacció de les necessitats socials; en paraules de la Llei del sòl per a *una relació adequada entre territori, població, activitats, serveis i infraestructures* (art. 2). Els plans d'ordenació i urbanisme contenen en sí mateixos una determinada concepció ideològica de l'organització social i d'aquesta manera una evident concepció política que s'expressa mitjançant les institucions amb competències urbanístiques.

La funció ordenadora de l'urbanisme incorpora els instruments necessaris per a dur a terme la transformació de la realitat física i jurídica del sòl, d'acord amb el model territorial previst en el planejament, disposant tant a la transformació de la fesomia dels nuclis i espais habitats, com de la titularitat dominical d'aquests espais, que també sofreix mutacions per l'adquisició de sòl per part de les administracions públiques per a equipaments, i la transformació dels terrenys privats que es reconfiguren d'acord amb el procés de reparcel·lació, per tal que adquireixin la seva configuració definitiva i condició de solars per acollir els edificis i d'aquesta manera conformar la trama urbana.

L'ordenament del territori té igualment la vocació de donar resposta als desequilibris territorials, incorporant principis propis de l'estat social pel qual l'administració ha d'assegurar una igualtat de serveis i qualitat de vida a tots els seus ciutadans, finalitats a les què l'urbanisme, conjuntament amb la preservació del medi ambient, constitueixen les directrius fonamentals de la seva vocació ordenadora, en connexió amb la vocació social i multidisciplinària de l'urbanisme.

6 Participació de la comunitat en les plusvàlues generades pel procés urbanístic

Les operacions de classificació i qualificació de sòl objecte del planejament poden determinar, en funció del seu contingut, l'augment del valor dels terrenys com a conseqüència de la seva incorporació al procés urbanitzador. Aquesta revalorització és imputable exclusivament a l'actuació de les administracions públiques i d'aquesta manera a tots els ciutadans que representen, mitjançant una doble actuació: d'un costat de caràcter normatiu, mitjançant les disposicions contingudes en

els instruments de planejament que atribueixen un determinat aprofitament urbanístic; i de l'altre costat, una intervenció física amb la dotació als terrenys privats de les infraestructures necessàries per a la seva urbanització i edificació.

La participació de la comunitat en les plusvàlues generades pel procés urbanístic es fonamenta en el raonament pel qual si, tal com hem analitzat, no existeixen drets urbanístics amb anterioritat al planejament, sinó que aquests són conseqüència del mateix i que el desenvolupament urbanístic és possible en la mesura que existeixen un seguit d'infraestructures públiques (carreteres, depuradores, col·lectors i xarxa de clavegueram, equipaments sanitaris, docents o culturals, recollida de brossa, ...) sense les quals el mateix no tindria cap viabilitat; s'escau concloure que l'increment del valor dels terrenys que reben un determinat aprofitament urbanístic, és sempre conseqüència d'una intervenció pública, la qual és satisfeta per la globalitat dels ciutadans mitjançant la seva aportació fiscal; el que determina al seu torn l'oportunitat, per una qüestió d'equitat, que una part de la plusvàlua generada pel procés urbanístic sense cap intervenció privada, reverteixi a la comunitat en forma de cessió de terrenys per a equipaments públics, així com mitjançant la participació econòmica en el procés d'urbanització, tot això en compensació a les aportacions públiques que han fet possible la plusvàlua dels terrenys privats; el que s'ha convingut a denominar com justícia distributiva.

La participació de la comunitat en les plusvàlues generades pel procés urbanístic es produeix de manera especialment rellevant amb les cessions de sòl previstes en el planejament, per tal d'atendre necessitats col·lectives –dintre de les quals les pròpies del desenvolupament projectat- tant per a la infraestructura viària, com per als equipaments públics: escoles, centres de salut, culturals, ... que el nostre ordenament estableix entre un 5 i 15%, a determinar en els plans d'urbanisme parroquials, de la superfície bruta de l'àmbit un cop deduïda la superfície destinada a vialitat, la qual no pot ser superior al 35%, en quin cas genera un dret de compensació en aprofitament urbanístic.

7 Desenvolupament sostenible i ús racional del sòl

L'urbanisme té un evident i important impacte sobre el territori, en la mesura que el desenvolupament urbanístic és fonamentalment una activitat consumidora de sòl, el que requereix incorporar l'exigència de sostenibilitat en les actuacions urbanístiques, així com de respecte al medi on s'integren; qüestions que adquireixen al nostre País una especial transcendència atenent el fet que el sòl i els recursos naturals, a més de ser limitats, suposen el nostre principal actiu econòmic. D'aquesta manera s'imposa un model que eviti la dispersió de les actuacions urbanístiques en el territori, extrem que tal com analitzarem posteriorment, no assoleix la deguda protecció en el nostre ordenament urbanístic.

El model que contenen les normes de planejament urbanístic no deixa de ser l'expressió d'un determinat equilibri entre l'interès públic i el privat, que dona resposta a les permanents tensions entre les demandes del mercat i l'exercici del dret a la propietat privada, respecte la preservació del medi ambient i els objectius de sostenibilitat que es fixa la societat. La importància d'aquests principis s'evidencia en el fet que es situen en el vèrtex de la nostra piràmide normativa, doncs la Constitució estableix els principis per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional; a més de les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne; i la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric, cultural i artístic d'Andorra (art. 30, 33 i 34 CA); alhora que es reconeixen igualment els principis de llibertat d'empresa i del dret a la propietat privada (arts. 27 i 28 CA); principis que tots ells s'incorporen com a finalitat de l'activitat urbanística (art. 2 RU) en la recerca de l'esmentat equilibri del model de societat, que respon al seu torn al model de desenvolupament que s'adopta en els instruments de planejament.

En seguiment de l'encàrrec constitucional ans esmentat, l'Estat ha de vetllar per la preservació dels recursos naturals i la promoció del desenvolupament sostenible, cosa que fa d'acord amb les lleis sectorials que concreten i fan possible la materialització d'aquest principi. En conseqüència el principi de desenvolupament sostenible tan sols serà invocable d'acord amb les previsions específiques que es continguin en les lleis, i si bé no es formula com un dret subjectiu i abstracte dels ciutadans al medi ambient, és un dret objectiu en ell mateix, que estableix obligacions per l'Estat i drets pels ciutadans, protegit per a la seva exigibilitat i eficàcia mitjançant l'acció pública, segons tindrem l'ocasió d'analitzar en epígrafs posteriors.

Tal com s'ha esmentat el principi constitucional de desenvolupament sostenible s'incorpora de manera específica al nostre ordenament urbanístic, segons es diu textualment "*El model territorial que adoptin els comuns en aprovar l'ur Pla d'ordenació i urbanisme parroquial ha de preveure una ocupació del sòl sostenible a fi de garantir l'efectivitat dels principis constitucionals d'utilització racional del territori i dels recursos naturals i d'equilibri ecològic per a les generacions presents i futures.*" (article 4 RU), principi que ha d'informar doncs totes les actuacions de planificació i execució urbanístiques.

En aquest sentit la radical transformació del règim urbanístic que va suposar la Llei del sòl, va impedir anar més enllà en la introducció de mesures de sostenibilitat en el desenvolupament urbanístic, tal com incorporen les legislacions del nostre entorn, en el sentit de reconèixer una evidència per a la sostenibilitat de l'urbanisme, doncs no tot el sòl privat pot estar disponible per a la seva urbanització immediata. En aquest sentit el RU (art. 14) va prendre una major consciència en relació a la sostenibilitat en l'actuació urbanística, segurament perquè no havia d'afrontar un debat públic propi de la tramitació legislativa, mitjançant la diferenciació en els plans d'urbanisme de sòl per al desenvolupament

immediat o diferit; qüestió que finalment no ha estat adoptada pel comuns, si bé el Comú d'Ordino ho incorporà en l'aprovació provisional del POUP, però finalment es va fer enrere, i després de l'aprovació de tots els plans parroquials, el sòl urbanitzable diferit ha quedat com una mera declaració d'intencions.

Així la classificació de sòl urbanitzable diferit, que permet programar sòl destinat a la seva progressiva incorporació al procés urbanístic, segons les necessitats de la societat des d'una concepció pública i no tan sols de les necessitats del mercat, no ha estat acollida en els plans d'urbanisme parroquials, que han apostat per una completa liberalització del sòl, concepció per la qual tot el sòl privat és urbanitzable; extrem que no es produeix en els ordenaments urbanístics del nostre entorn. El refús a la classificació dels terrenys com a diferits, a més de trobar una forta oposició en els propietaris, s'argumenta sota la premissa de la infracció del principi de reserva legal en la regulació del dret de propietat, doncs la Llei del sòl no faculta aquesta classificació i per tant no és possible introduir-la per la via reglamentària.

Entenc que la necessitat de programar sòl per al desenvolupament urbanístic segons uns determinats paràmetres de planificació, necessàriament haurà de replantejar-se en el futur –en aquest sentit ja hi hagut iniciatives legislatives que no han prosperat (Proposició de Llei de modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme BCG 36/2005 de 30/11/05)-, en la mesura que tan sols des de la sostenibilitat es pot fer i concebre l'urbanisme, doncs altrament els efectes negatius anul·len qualsevol dels seus principis bàsics objecte del present estudi.

Actualment es troba a tràmit parlamentari la Llei d'impacte ambiental Projecte de Llei d'avaluació ambiental estratègica de plans i programes i d'avaluació d'impacte ambiental de projectes (BCG 30/2008 de 26/5/08), que pretén donar resposta a l'exigència de sostenibilitat de l'actuació urbanística; tramitació que ha trobat reticències en el seu contingut, d'aquelles que es manifestaren en ocasió de la tramitació i aprovació de la Llei del sòl, si bé amb menys intensitat atesa la progressiva assumpció, cal pensar, del nou règim urbanístic. Tan sols des d'una correcta imbricació entre ambdues normes, es poden assolir els necessaris objectius de sostenibilitat en la planificació i execució urbanístiques.

8 Principis de descentralització, coordinació i col·laboració

La Llei del sòl aposta decididament per un model descentralitzat en la planificació i gestió urbanístiques, mitjançant una corresponsabilització entre Govern i comuns, que d'acord amb els respectius instruments intervenen en l'ordenació de la planificació, l'urbanisme i la construcció, establint-se d'aquesta manera una distribució competencial en matèria d'urbanisme.

La Llei del sòl estableix en matèria d'urbanisme un repartiment competencial entre els Govern i els comuns, articulant en molts casos un procediment jurídic compartit per la tramitació i aprovació dels instruments de planejament, en aplicació del principi de col·laboració interadministrativa, absolutament necessària com a mecanisme d'articulació i exercici de les respectives competències concurrents sobre el territori d'ambdues administracions públiques; entenent que totes les Administracions han de prestar la cooperació i assistència efectiva que altres Administracions puguin reclamar per l'exercici de les pròpies competències, segons estableix la doctrina del Tribunal Constitucional (2003-1-CC de 9/5/03).

En l'àmbit de la distribució de competències urbanístiques cal dir que la previsió de la Llei del sòl és tributària, com no podia ser altrament, del disseny institucional contingut en la Constitució i la Llei qualificada de competències dels comuns, en atenció al principi d'especialitat pel qual els comuns desenvolupen, definineixen i concreten les competències en matèria d'urbanisme, en els límits establerts en les lleis i els reglaments, sense perjudici del principi de jerarquia normativa i de les competències del Govern en ordre a assolir els objectius de política territorial, d'interès nacional, d'incidència supracomunal, infraestructures nacionals i les competències subsidiàries en cas d'inactivitat comunal.

Malgrat aquesta atribució del gruix de les competències en matèria d'urbanisme als comuns, s'escau, des d'un punt de coherència de l'ordenament i de la dimensió territorial que té per objecte regular, plantejar-se si la dimensió territorial del País i l'absència de situacions molt distintes entre les parròquies, demanen un tractament diferenciat que justifiqui aital grau de descentralització i en els seus mèrits si des d'un punt de vista de la planificació i l'ordenament del territori és justificable l'existència de set plans d'urbanisme. Altres microestats, és el cas de Sant Marino, disposen d'un sol Pla Nacional d'Urbanisme (*Piano Regolatore Generale*) que es desenvolupa directament mitjançant els *Piano Particolareggiato*. En aquest sentit d'un únic instrument de planejament general apuntava l'acord del Consell General de data 11/6/80 en el qual es deia "4.- A mig termini, el M.I. Consell General adoptarà les decisions escaients en matèria d'immigració i pla general d'urbanisme, tenint en compte la opinió de les Corporacions Locals", opinió dels comuns que contribuïa a una planificació general en detriment d'un pla d'urbanisme per a cada parròquia, amb la pretensió d'establir un únic marc d'ordenament territorial.

L'ordenament urbanístic impulsa igualment una col·laboració i coordinació entre el Govern i els comuns en pro de la compatibilitat de les actuacions parroquials i la política urbanística nacional, mitjançant un instrument de primer ordre com són les Directrius d'Ordenació, o en el procés d'aprovació dels plans d'urbanisme parroquials respecte els quals el Govern vetlla per la necessària coordinació territorial supracomunal, quins recursos fins a la data ha estat clarament infrautilitzats.

En tot cas caldrà posar l'accent en el necessari tractament unitari de les qüestions que planteja l'urbanisme al nostre País, el que requerirà d'un

increment progressiu dels instruments de planificació i coordinació nacional competència del Govern, mitjançant les directius d'ordenació i els plans sectorials d'incidència supracomunal, pels quals s'estableixin els elements de coordinació necessaris i la unificació de criteris per un desenvolupat urbanístic a les parròquies que respongui a un determinat model de País, com una resposta eficaç als efectes negatius que planteja un sistema descentralitzat.

9 Participació ciutadana i publicitat

Tal com s'ha esmentat anteriorment l'urbanisme es concep com una funció pública que s'adreça no tan sols als operadors urbanístics, sinó de manera especial al conjunt de ciutadans que conformen la societat. És en aquest sentit que s'estableixen els principis de publicitat i participació ciutadana per tal que qualsevol ciutadà pugui conèixer i participar, tant en l'elaboració dels instruments de planejament general i derivat, com en les mesures d'execució i de la seva impugnabilitat. El nostre ordenament estableix els instruments necessaris per a un urbanisme democràtic al servei dels ciutadans.

El principi de participació ciutadana troba igualment el seu reconeixement en el principi constitucional de l'estat democràtic i social, proclamat en l'article primer de la Constitució; pel qual els ciutadans han de gaudir de la informació suficient, mitjançant la publicitat de les actuacions de les administracions públiques, per tal de fer possible una participació activa i responsable en els afers urbanístics. La informació i participació ciutadanes troben igualment la seva justificació i fonamentació en la transcendència social de primer ordre de l'urbanisme, segons hem exposat anteriorment, doncs finalment la ciutat i els pobles són de la seva gent, en un reconeixement del dret a la definició dels nuclis de població per part del seus ciutadans; en la mesura que són els destinataris dels instruments que establiran el model de societat a desenvolupar.

Aquests principis determinen que els comuns hauran de comunicar l'endegament del procés de redacció dels plans d'urbanisme i fer-ne exposició pública un cop elaborats, així com respecte els plans parcials o especials, per tal que qualsevol ciutadà, de manera individual o mitjançant les entitats representatives dels interessos col·lectius, sense cap requisit de forma o legitimació especials, puguin formular les al·legacions que entenguin oportunes al seu contingut, per tal que un cop analitzades per part de l'administració pública, aquesta resolgui el que tingui per convenient; sense perjudici de les vies impugnatòries que faculta el nostre ordenament jurídic per a la impugnació de les normes aprovades per l'administració pública quan són lesives als interessos dels ciutadans, així com de les actuacions d'execució.

El principi de participació no acaba amb la formulació de les al·legacions, sinó que l'ordenament urbanístic exigeix a l'administració pública que a més d'analitzar les mateixes, es doni resposta motivada als ciutadans

formulants, per tal que es posi de relleu que les mateixes han estat efectivament preses en consideració i d'acord amb el criteri adoptat establir en quin grau i per quines raons han estat acceptades o rebutjades. La resposta motivada a les al·legacions deixa constància del criteri adoptat en el contingut de l'instrument de planejament adoptat, el que suposa al seu torn una evident reducció del marge de discrecionalitat de l'administració pública respecte les actuacions posteriors, doncs no podrà desdir-se del criteri adoptat.

Els plans d'urbanisme parroquials són l'expressió de l'equilibri i la conciliació de l'interès privat amb l'interès general, una mena de contracte social amb una durada mínima de sis anys, per tal d'assolir un determinat model de societat. La participació ciutadana, tant en la seva elaboració com en el control de la seva execució, és la garantia de la seva legitimitat democràtica.

A l'ensem i en seguiment de les disposicions ja previstes en el Codi de l'Administració, la Llei del sòl estableix el caràcter públic dels instruments de planejament i en els seus mèrits el dret de qualsevol ciutadà a la seva consulta, establint un procediment pel qual els administrats tenen el dret a obtenir de l'administració, tant del Govern com dels comuns, dins del termini de quinze dies comptats des de la petició i sota forma de certificació facilitada per un funcionari habilitat, informació escrita i concreta en relació al règim urbanístic aplicable a una finca o un sector.

Una altra manifestació del principi de participació ciutadana en qüestions d'urbanisme rau en l'acció pública per a la impugnació, tant dels instruments de planejament com de les mesures d'execució urbanístiques, amb una clara voluntat de protegir els criteris públics que en legitimen el seus continguts, pels quals qualsevol ciutadà pot exigir de les administracions l'observança de la legalitat urbanística i dels principis rectors que s'han esmentat, atesa la transcendència dels interessos generals en joc.

10 Dret a un habitatge digne

Tal com s'ha esmentat la primera finalitat de l'urbanisme és l'ordenació de l'activitat i la implantació humanes en el territori, i de manera especialment rellevant els habitatges que es construeixen en el mateix, com a element fonamental per una vida digna, així com la vertebració i cohesió socials, establint d'aquesta manera una determinada estructuració de les ciutats i nuclis de població que contenen els habitatges, serveis i infraestructures adients per a les necessitats socials.

L'urbanisme té doncs una voluntat finalista, consistent en la dotació dels habitatges suficients i adients a les necessitats socials, al nostre País molt associades al fenomen migratori, el que explica al seu torn l'important i desordenat creixement dels darrers trenta anys; actuació

que materialitza la previsió constitucional per la qual els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne; si bé la tutela d'aquest dret en la Llei del sòl i els reglaments que la desenvolupen és més habitada escassa, doncs tan sols mitjançant la modificació introduïda en la Llei del sòl per la Llei del sòl 8/2006, del 21 de juny se'n ha facultat, molt parcialment, el seu assoliment.

El nostre ordenament urbanístic no ha volgut recollir, com ho fan els ordenaments del nostre entorn, disposicions específiques per a la construcció d'habitatge protegit, respecte un bé de primera necessitat que té una evident incidència tant en valors individuals com col·lectius, respecte a la qualitat de vida dels ciutadans o la seva cohesió social i sobre el qual sovint convergeixen interessos especulatius que allunyen i distorsionen l'assoliment d'aquests objectius. No es preveu de manera específica en l'ordenament urbanístic andorrà la construcció d'habitatge protegit, ja sigui directament per part de les administracions competents o pels propis operadors privats que han de destinar un percentatge de l'habitatge construït a la venda o lloguer en condicions preferents. En aquest sentit cal deixar constància que s'ha rebutjat una iniciativa legislativa que pretenia incidir en l'oferta d'habitatge protegit (Proposició de llei relativa als habitatges de preu preferent, BCG 61/2007 de 12/12/2007).

Les disposicions de la Llei del sòl en matèria d'habitatge protegit, producte de la modificació legal ans esmentada, es limiten a deixar en mans dels comuns la possibilitat de destinar a aquest efecte el sòl de cessió que obtingui com a conseqüència del desenvolupament urbanístic, previsió que ni tan sols era possible sense la modificació normativa ans esmentada. Cap altre instrument o mesura ofereix el nostre ordenament urbanístic per a la promoció d'habitatge protegit, més enllà de la política de subvencions al lloguer de les administracions central i local i les bonificacions fiscals, en determinats supòsits, per a l'adquisició o canvi d'un habitatge de primera residència.

11 Règim jurídic del sòl

Per mandant de la Llei del sòl tot el sòl privat queda subjecte a una regulació urbanística i per tant cap espai s'escapa a la classificació que li atribueix un règim urbanístic específic. D'acord amb la realitat física del sòl, els plans d'urbanisme parroquials procedeixen d'acord amb la mateixa, a la classificació del sòl, ja sigui com a sòl urbà, urbanitzable o no urbanitzable. En mèrits d'aquesta classificació s'atribueix als propietaris un seguit de drets i obligacions, per tal que amb el seu desenvolupament acompleixin una determinada funció social que és determinada en les normes de planejament.

L'atribució del règim urbanístic del sòl es fa mitjançant dues etapes. En una primera mitjançant la classificació, per la qual se li atribueix als terrenys un determinat tipus de sòl amb caràcter de *numerus clausus*,

segons hem esmentat anterior com a urbà, urbanitzable o no urbanitzable; i en una segona etapa mitjançant un procés de qualificació del sòl, pel qual d'acord amb el tipus de sòl ans esmentats s'assignen amb caràcter de *numerus apertus* els paràmetres urbanístics: usos, intensitats, alçades, ocupació de la parcel·la, usos privats i usos públics, ...

12 Criteris interpretatius

L'aplicació de les normes de l'ordenament urbanístic als casos concrets que té per voluntat ordenar de manera general, pot generar dubtes interpretatius o distorsions no desitjades, que el propi ordenament pretén resoldre, tot establint un seguit de criteris interpretatius.

En primer lloc cal recórrer al principi de jerarquia normativa, pel qual prevalen les normes de rang superior a les inferiors, així la Llei del sòl preval per sobre dels reglaments o directrius d'ordenació, aquests s'apliquen amb preferència als plans parroquials i al seu torn aquests per sobre el contingut dels plans parcials o especials.

Igualment en cas de conflicte o imprecisió normatives, preval la solució per la qual s'obtingui el següent resultat:

- la solució més favorable a la urbanització prèvia
- la menor edificabilitat
- la major dotació per a equipaments i per a espais públics
- la major protecció ambiental i del patrimoni cultural
- la més restrictiva a efectes del càlcul de l'edificabilitat global

En matèria d'urbanització preval la interpretació més estricta i restrictiva pel que fa als següents extrems: l'exigència d'urbanització prèvia, l'accés millor als edificis, i la densitat d'habitatges inferior en relació amb el dimensionament de l'accés.

A l'ensem quan en un mateix territori concorrin normes urbanístiques i normes sectorials amb diversos nivells de preservació ambiental i del patrimoni cultural, preval la normativa que imposi la protecció més gran. De manera complementària, quan siguin diverses les formes d'intervenció aplicables, cal emprar la menys restrictiva per a la llibertat dels ciutadans.

5. Conclusions

La constant referència en el present estudi als principis constitucionals recollits en el capítol dedicat als drets i principis econòmics, socials i culturals, com també ho fan per remissió els articles de la Llei del sòl i el Reglament d'Urbanisme, dona compte de la transcendència social i jurídica de les disposicions de l'ordenament urbanístic i en conseqüència del paper rellevant dels principis rectors que hem analitzat, d'acord amb

la finalitat que serveixen; en la mesura que constitueixen l'expressió i alhora la protecció de, no gensemens, que d'un determinat model de societat que es conforma al voltant d'uns específics valors constitucionals que vinculen per igual als poders públics i als ciutadans. Testimoni d'aquesta transcendència és el fet que la quasi totalitat dels articles que conformen el capítol dels drets i principis econòmics, socials i culturals de la Constitució, tenen una incidència directa en l'àmbit urbanístic, atenent el caràcter eminentment social i alhora pluridisciplinar de l'urbanisme.

Atesa la rellevància dels principis rectors de l'urbanisme, cal plantejar-se si aquests són invocables i aplicables directament al planejament i la seva execució? o ans el contrari limiten la seva funció a la interpretació i aplicació dels preceptes normatius i d'aquesta manera són únicament un complement de la regulació urbanística?. A la llum de l'exposat en aquest estudi, entenc que la resposta ha de ser necessàriament afirmativa en relació a la invocabilitat dels principis rectors de l'urbanisme en el planejament i desenvolupament urbanístics, atenent els arguments que tot seguit s'exposen.

Des d'un punt de vista normatiu, pel fet que els principis rectors de l'urbanisme es recullen en l'articulat de la Llei del sòl (articles 6 a 8), així com en l'article 4 del RU, tractament que els dota de contingut normatiu i exigibilitat i per tant amb capacitat coercitiva per tal que l'activitat urbanística es desenvolupi de conformitat amb els mateixos. En aquest sentit l'exposició de motius de la Llei del sòl determina el caràcter normatiu i vinculant dels principis rectors de l'urbanisme per tal d'assolir una determinada ordenació del territori, així com l'article primer del RU estableix que el Reglament desenvolupa tant les previsions normatives, com especialment els principis establerts en la Llei del sòl i que regeixen l'activitat urbanística.

Atenent la finalitat que el propi ordenament urbanístic atribueix als principis rectors, per quan actuen com a element de protecció i garantia en l'assoliment d'un determinat model urbanístic i social, en desenvolupament dels principis i valors constitucionals propis de l'estat social que l'inspiren. Tal com s'ha esmentat, l'extraordinària interrelació entre els diferents principis rectors conforma l'element estructural del sistema urbanístic, sense els quals no és possible assegurar la coherència i eficàcia del model que impulsa i les finalitats que li són pròpies, el que reforça doblement la seva invocabilitat directa.

Pel que suposa de concreció dels principis econòmics i socials establerts en el capítol cinquè del títol segon de la Constitució, per quan si bé aquests no són d'aplicació directa, sinó tan sols en els termes fixats per l'ordenament jurídic; en la mesura que la Llei del sòl i les disposicions que la desenvolupen recullen aitals principis, en alguns casos *mutatis mutandi* a la previsió constitucional, aquest desenvolupament normatiu els dona ple contingut obligacional i en conseqüència són invocables directament en els termes establerts en l'article 39 de la Constitució, i en conseqüència la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics ha de vetllar per la seva aplicació.

Atenent les consideracions exposades s'escau concloure, no tan sols la plena invocabilitat directa dels principis rectors de l'urbanisme en els àmbits de planificació, desenvolupament i execució, sense necessitat per tant de recolzament ni complement en cap altre precepte normatiu; sinó que els mateixos s'imposen amb caràcter de *condictio sine quan* com a requisit de legalitat tant pels instruments de planejament, com respecte les mesures d'execució que es desprenguin dels mateixos, a títol de *check list* sense la qual no es pot predicar l'eficàcia de qualsevulla mesura urbanística; i d'aquesta manera de la seva plena impugnabilitat.

Finalment cal insistir en el fet que principis rectors de l'urbanisme participen i troben la seva naturalesa, en la importància de la tasca que li encomana l'ordenament jurídic, i de manera especialment rellevant la Constitució, per tal d'assolir els reptes de futur en els àmbits social, econòmic, medioambiental i cultural que la societat es planteja en cada moment, per tal d'assolir un desenvolupament urbanístic des de l'interès general i al servei de la societat. Els principis rectors de l'urbanisme són per tant les condicions bàsiques i inherents a tota execució urbanística.

Manel Casal
Desembre de 2.008.