

# L'ACCIÓ LEGISLATIVA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI I URBANISME

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

## I. Introducció

L'àmbit material de l'ordenació del territori i l'urbanisme és sens dubte un dels més paradigmàtics dins del règim competencial de la Generalitat de Catalunya, que ostenta competències exclusives en aquestes matèries, d'acord amb allò establert en l'article 9.9 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Sembla evident l'existència d'una vinculació directa i funcional entre el concepte d'autonomia i la disponibilitat del territori com a element essencial de qualsevol modalitat d'autogovern,<sup>1</sup> tal i com es pot observar en el dret comparat. Així, a Itàlia, les regions ostenten la totalitat de funcions en matèria urbanística i d'ordenació del territori, incloent la regulació legislativa concreta i les competències de planificació, reservant-se únicament l'Estat la competència per establir «les línies fonamentals de l'ordenació del territori nacional amb especial referència a la localització territorial de les obres d'interès estatal». (Art. 81.a del DPR 616 de 24.7.1977).<sup>2</sup>

La Llei Fonamental de Bonn atribueix per la seva part a la federació capacitat per dictar normes legislatives, en concurrència però amb els Estats en relació a aquelles matèries rellevants per a l'ordenació del territori i l'urbanisme; òbviament correspon als Estats l'exercici de les competències executives sobre aquests àmbits, en concurrència pel que fa a l'àmbit urbanístic amb les corporacions locals.<sup>3</sup>

No és doncs sorprenent que en el procés autonòmic generat entre nosaltres arran de la Constitució de 1978 es generalitzi l'atribució de competències exclusives a la pràctica totalitat de comunitats autònomes.<sup>4</sup> Convé observar que en l'ordenament espanyol, la possibilitat d'atribució de competències exclusives en ordenació del territori i urbanisme no conté, a diferència dels exemples italià i alemany, cap limitació o referència a les possibles competències estatals per a l'exercici de les que li corresponguin en aquelles matèries amb projecció sobre el territori.

Que aquest procés era previsible ho demostra l'important abast que a Catalunya tingué en el període preautonòmic el traspass de serveis en matèria d'urbanisme, ope-

1. En una escala menor, com és la municipal, la disponibilitat sobre el propi territori, limitat en aquest cas únicament a l'àmbit urbanístic, constitueix així mateix un exemple paradigmàtic de l'autonomia local.

2. Vid. al respecte Argullol Murgadas a «Estudios de Derecho Urbanístico», IEAL, Madrid 1984, pàgs. 414 a 424.

3. Sobre la distribució de competències sobre el territori en el Dret Alemany, vid. Parejo Alfonso a «La organización administrativa de la Ordenación del Territorio», a RDU núm. 105, 1987, pàgs. 34 i següents.

4. Amb excepció de la Comunitat Autònoma de Madrid, que ostenta competències plenes.

rat a partir del RD 1385/1978 de 23 de juny, en el qual es traspassaren la pràctica totalitat de competències urbanístiques reservant-se l'Estat únicament algunes facultats de control en l'àmbit de l'ordenació territorial.<sup>5</sup>

De fet, l'assumpció preautonòmica de traspassos i serveis va donar lloc a una organització administrativa, establerta a través del decret d'11 d'octubre de 1978 sobre regulació de l'exercici de les competències d'urbanisme pels òrgans de la Generalitat, que en els seus aspectes fonamentals continua essent operativa en l'actualitat. Aquesta organització s'articula a partir d'uns òrgans centrals, fonamentalment el conseller de Política Territorial, i en l'àmbit urbanístic també la Direcció General d'Urbanisme, s'organitza l'administració perifèrica a través d'òrgans de base col·legial, les Comissions d'Urbanisme d'àmbit territorial provincial, i es continua així una tradició que prové de l'Estatut Municipal de 1924.

Juntament amb aquesta estructura d'òrgans executius, és important significar la creació per Decret de 27 de setembre de 1978 de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, com a suprem òrgan consultiu, els informes de la qual tenen caràcter preceptiu per a l'adopció de les més importants decisions en matèria urbanística.

L'organització administrativa corresponent a l'ordenació del territori no té la mateixa rellevància especialment en la vessant executiva, ja que com veurem la presa de decisions en matèria de planificació territorial correspon normalment a la cúpula de l'organització administrativa, és a dir, al Consell Executiu de la Generalitat.

Si l'atribució de competències en aquestes matèries tenia caràcter paradigmàtic, es constata, un cop transcorreguts més de deu anys des de la promulgació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que les expectatives s'han confirmat sobretot en l'àmbit urbanístic, en el qual, juntament amb una intensíssima activitat administrativa dels òrgans executius, a la qual només podem fer una breu referència més endavant, s'ha produït una estimable actuació legislativa. Més tímida, com veurem, ha estat l'actuació administrativa en l'àmbit de l'ordenació territorial, tot i que en aquesta matèria la Generalitat disposa també de legislació pròpia, tal i com veurem a continuació.

## II. L'acció legislativa de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme

### 1. *Caracterització general. Els seus límits «implícits»*

L'acció legislativa de la Generalitat en les matèries que ens ocupen s'ha trobat implícitament condicionada, malgrat la seva caracterització com a competència exclusiva, per l'existència de determinats límits vinculats a matèries de competència estatal, tal i com es posa de manifest especialment en l'àmbit de l'ordenació del territori.

Això és degut en primer lloc a la naturalesa «horitzontal» de les competències materials sobre ordenació del territori i urbanisme, naturalesa que dóna lloc a la inevitable confluència amb altres títols competencials atès que el sòl, el territori,

5. Sobre l'abast dels traspassos de serveis en matèria d'urbanisme vid. Argullol i Murgades a «Estudis...», op. cit., pàgs. 367 i ss. També, Carceller Fernández, a «Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya — I », Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1988, pàgs. 511 i ss., i Pareja i Lozano a «L'organització administrativa de l'Urbanisme a Catalunya» a la revista «Administració Pública» núm. 2, Barcelona 1978.

objecte específic de les indicades matèries competencials, constitueix al mateix temps el suport de moltes actuacions públiques que s'hi projecten, sense que els títols competencials d'aquestes actuacions coincideixin necessàriament amb els ostentats per la comunitat autònoma.

Observi's en efecte que de conformitat amb l'article 149.1 CE s'inscriuen en l'òrbita competencial de l'Estat matèries com els ferrocarrils i transports terrestres així com les obres públiques d'interès general o que afectin el territori de més d'una comunitat autònoma (Art. 149.1.21.i 24 CE), els recursos i aprofitaments hidràulics amb la mateixa incidència territorial (149.1.22), la legislació bàsica de protecció del medi ambient (149.1.23), o les bases del règim miner i energètic (149.1.25). En el mateix sentit, la definició constitucional de les pluges i la zona marítimo-terrestre com a béns de domini públic estatal (Art. 132.2 CE).<sup>6</sup>

Els que a la vista dels textos constitucional i estatutari calia denominar com a límits implícits, s'han posat de manifest en els darrers anys com és prou conegut a través de la promulgació de diverses lleis sectorials estatals, com les d'aigües, costes i carreteres, les quals han generat una forta polèmica.

En l'àmbit urbanístic, i més enllà de les mateixes concurrències, que tenen també rellevància davant l'absència d'instruments d'ordenació del territori, l'abast de la funció pública urbanística té indubtablement el seu nus gordià en la determinació del règim urbanístic del sòl, que és el mateix que dir la regulació del contingut de la propietat immobiliària. Atès que tampoc no es conté cap menció específica en la Constitució a la distribució de competències al respecte, això porta a pensar que la indicada regulació correspondrà a la instància que ostenta competències legislatives exclusives en matèria d'urbanisme, sobretot si partim de la convenció, pacíficament acceptada, que la regulació del contingut de la propietat immobiliària correspon establir-la precisament a la legislació urbanística.

Això no obstant, un sector de la doctrina s'ha pronunciat per la necessitat d'una llei estatal que estableixi una regulació general de la matèria, fonamentant-ho en la necessària garantia del principi d'igualtat, habilitant així el legislador estatal en base a l'art. 149.1.1 CE que li atribueix la determinació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tracte en l'exercici dels drets i l'acompliment dels deures constitucionals.<sup>7</sup>

6. Es poden citar al respecte els estudis d'Argullol i Murgades, «El Control Urbanístico de las Obras de iniciativa Pública». A «Estudios...», op. cit., pàgs. 305-327, així com el mateix autor a «Las competencias urbanísticas en el horizonte de las Autonomías», també a «Estudios...», op. cit., pàgs. 398 i ss. Bassols Coma, «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos», RAP núm. 96, 1981, pàgs. 41 a 88. Parejo Alfonso, a «La Ordenación Territorial, un reto para el Estado de las Autonomías», a REALA núm. 226, Madrid 1985, pàgs. 209-240, García-Trevijano Garnica a «Aspectos sobre las Transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas; el artículo 180 de la Ley del Suelo», a RAP núm. 100-102, pàgs. 1967-1996. Larrumbe Biurrun, «Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo», també a RAP núm. 100-102, pàgs. 2.711-2.744, així com Quintana López «Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas», a RAP núm. 112, pàgs. 213 a 222. També Pareja i Lozano, «Régimen del suelo no urbanizable», Ed. M. Pons, Madrid 1990, pàgs. 179 i ss. La qüestió s'estudia també, des de la perspectiva de les diferents legislacions sectorials, per Parejo Alfonso a «La Ordenación Urbanística», op. cit.

7. En aquest sentit es pronuncia Muñoz Machado a «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», Ed. Civitas, Vol. I, Madrid 1982, pàg. 537. Vid. També Pemán Gavín «Límites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de Ordenación del

El Tribunal Constitucional en la seva Sentència 37/1987 ha fet una interpretació força restrictiva d'aquesta habilitació a favor del legislador estatal, en afirmar que el contingut normal de la propietat immobiliària pot ser regulat pel legislador autonòmic en no considerar acceptable que «al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que entran en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial».

Tot i això, s'ha produït recentment la promulgació de la llei estatal 8/1990 sobre «reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo», que, com el seu propi nom indica, té un contingut netament urbanístic en molts dels seus preceptes. Aturar-nos aquí en aquesta qüestió ens desviaria però del que ha d'ésser l'objecte principal de l'estudi present, plantejat des d'aquesta *Revista* a modus de notícia de l'acció legislativa i administrativa duta a terme en els diversos àmbits competencials propis de la Generalitat.

## 2. L'ordenació del territori

### a) La distinció entre ordenació del territori i urbanisme

L'opció legislativa catalana sobre aquesta matèria es tradueix en una voluntat diferenciadora envers els instruments pròpiament urbanístics, trencant així un model, el del Text Refós de la Llei del Sòl de 1976 (LS 1976), que regulava conjuntament ambdues matèries, mitjançant els plans directors territorials de coordinació com a instrument *ad hoc*.

En la progressiva configuració de l'ordenació del territori com un àmbit material específic diferenciat de l'urbanisme ha incidit sens dubte l'expressa referència que a ambdues matèries efectua l'art. 148.1.3 CE, la qual no està mancada de fonament, però cal situar en els seus justos termes.

L'ordenació del territori es caracteritza en efecte per aspectes com la dimensió de les seves actuacions, que abasta gran àmbits territorials,<sup>8</sup> la qual cosa es correspon amb un dels seus objectius fonamentals, com és el de contribuir a minvar els desequilibris regionals, i explica la seva conceptualització com a instrument global i coordinador del conjunt d'actuacions que tinguin incidència sobre el medi físic.

En coherència amb l'abast de les seves determinacions, les resolucions relatives a l'aprovació dels instruments d'ordenació territorial s'atribueix normalment als òrgans administratius de superior jerarquia, preveient-se fins i tot com veurem en algun supòsit la seva aprovació mitjançant norma amb rang de llei.<sup>9</sup>

Territorio i Urbanismo» a RDU núm. 107, 1988, pàgs. 80-81, i Suñé Llinás a «Comunidades Autónomas y Urbanismo. Situación actual y perspectivas.», RDU núm. 1988, pàgs. 104 i ss. També Bassols Coma a «Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas y el Derecho de Propiedad» a RDU núm. 110, 1988, pàgs. 23 i ss.

8. Així, l'àmbit dels plans directors territorials es fixa en l'art. 9 del Reglament de Planejament com supraprovincial, provincial o comarcal. La Llei Catalana 23/1983 de 21 de novembre de Política Territorial, per altra banda, estableix com àmbit mínim dels plans territorials l'extensió comarcal (art. 12.2).

9. Per una conceptualització general de l'Ordenació del Territori vid. Bassols Coma en els seus treballs «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente», RAP núm. 96, 1981, i «Ordenación del Territorio y Cuencas Hidrográficas», RDU núm. 80, 1982.

Aquestes característiques, sens dubte de cabdal importància en ordre a garantir la virtualitat i operativitat dels instruments d'ordenació del territori per solventar les disfuncions pròpies d'aquest territori, no han de portar a la conclusió que les previsions o determinacions pròpies d'aquesta matèria constitueixin un compartiment estanc relacionat amb la planificació urbanística únicament des de la perspectiva de la seva superior jerarquia. Existeixen en efecte diversos aspectes susceptibles de regular així mateix per part del planejament urbanístic, especialment a través dels Plans Generals i Especials, com ho poden ser les determinacions sobre protecció de la naturalesa o la determinació de l'estructura general i orgànica del territori per part dels plans generals, sobretot quan aquests tenen àmbit supramunicipal.

Això és degut a l'abans comentada naturalesa «horitzontal» d'ambdues matèries, i ha tingut especial transcendència com a element racionalitzador de la utilització del territori, especialment degut a l'absència d'experiències concretes de formulació i aprovació dels instruments d'ordenació territorial. Per aquesta raó, convé notar que sens perjudici de la configuració de l'ordenació del territori com una categoria específica, sens dubte necessària per instrumentar una política que permeti coordinar les múltiples activitats amb projecció sobre el territori, suposaria un retrocés històric que d'això es derivés la restricció de «l'urbanístic» a l'àmbit estricte de les àrees urbanes i les seves zones de desenvolupament.<sup>10</sup>

Aquesta tendència, de la qual es poden detectar alguns indicis relacionats precisament amb la indicada configuració, a més de no tenir cap recolzament legal, resulta contrària a un dels principis fonamentals de la funció pública urbanística, com és el del seu exercici a través d'una concepció integral del territori, en què sobretot els plans generals tenen un paper decisiu.

#### b) La Llei de Política Territorial

Centrant-nos ja en les previsions contingudes en la Llei Catalana 23/1983 de 21 de novembre de Política Territorial (LPT), és de destacar en primer lloc que aquest text legal té com a objectiu fonamental la definició d'un sistema de planificació a l'escala de l'ordenació del territori amb les finalitats expressades en els arts. 1 a 3 i que es divideix en tres categories, a saber: El Pla Territorial General (PTG), els Plans Territorials Parcials (PTP) i els Plans Territorials Sectorials (PTS).

En la concepció d'aquests instruments es preveu l'existència d'una clara interrelació entre les dues primeres modalitats, els Plans Territorials Generals i Parcials, mentre que els Plans Sectorials són concebuts, tal i com el seu nom indica, com instruments d'abast més limitat, amb referència únicament a l'acció específica de qualsevol departament quan aquesta tingui incidència territorial. Així, l'elaboració dels PTS correspon a cadascun dels Departaments de la Generalitat, sens perjudici de la col·laboració del Departament de Política Territorial, que haurà d'emetre informe preceptiu.

Mentre que aquests instruments sectorials apareixen configurats com de contingut obert (Art. 18 LPT), la qual cosa és encertada davant les diverses modalitats que poden presentar en funció de les necessitats dels diversos departaments, els Plans

---

10. Sobre l'abast territorial dels instruments d'ordenació urbanística de caire general vid. García de Enterría i Parejo Alfonso a «Lecciones de Derecho Urbanístico», ed. Cívitas 2.ª Ed. Madrid 1981, pàgs. 358 i ss. També Pareja i Lozano a «Régimen...», op. cit., pàg. 186 i ss.

Generals i Parcialen responen a una lògica molt més integradora i global, amb la voluntat de constituir un marc coordinador del conjunt de les actuacions públiques i privades que es produeixin sobre el territori, amb un nivell de determinacions molt més genèric per al PTG (Art. 5 LPT) que no lògicament per als PTP, les determinacions dels quals es pretén que tinguin un major nivell de concreció. S'ha de tenir en compte en qualsevol cas que la virtualitat d'aquests instruments és fonamentalment indirecta seguint la lògica dels Plans Directors Territorials previstos en la LS 1976, ja que aquests instruments tenen com a destinatari directe l'activitat de planificació urbanística del mateix territori, tal i com s'apunta directament en l'exposició de motius de la LPT, en expressar que «els instruments previstos constitueixen un marc per a l'aplicació de la legislació urbanística, (...)».

La incidència sobre el territori dels PT està doncs encaminada fonamentalment a coordinar i vincular tant l'exercici de les potestats públiques en matèria de planejament urbanístic, com la de les diverses actuacions sectorials que es produeixin. Aquesta funció coordinadora i projecció indirecta té la coneguda excepció de les mesures destinades a la protecció del medi natural, que sí que tenen l'efecte d'una vinculació directa del sòl afectat, efecte que es justifica per la pròpia naturalesa de tals mesures de protecció, que es veurien sens dubte minvades d'eficàcia si se'ls atribuís únicament un efecte indirecte, ja que es podrien produir actuacions contràries a les seves determinacions.<sup>11</sup>

La relació dels PTP envers el PTG és lògicament de sotmetiment a les previsions de l'instrument d'àmbit territorial superior. Això no vol dir però que l'elaboració dels Plans Parcialen estigui supeditada a la prèvia del Plan General, ja que malgrat estar concebuts com un conjunt integrat tal i com es desprèn de l'art. 12.4 LPT, quan s'indica que només es formularan PTP quan ho prevegi expressament el PTG, es preveu en el mateix precepte que també el Consell Executiu podrà adoptar la decisió de formulació del PTP, la qual cosa significa que es pot procedir a aquesta formulació en absència de PTG.

Pel que fa al seu procediment d'aprovació, cal indicar en primer lloc que mentre els PTP i PTS han de ser aprovats per Decret del Consell Executiu, l'aprovació del PTG haurà de revestir rang formal de llei. Poques previsions més conté la Llei de Política Territorial, a part de la relativa a la seva elaboració, que com hem vist correspon als departaments interessats en els Plans Sectorials, mentre que en els plans d'àmbit general aquesta s'atribueix al departament de Política Territorial (arts. 8.2 i 14.2 LPT), a qui correspon també amb caràcter general l'aprovació inicial i provisional dels PTP.

Quan la redacció dels PTP estigui expressament prevista en el Pla Territorial general, la iniciativa en la seva formulació pot ser exercida també per les entitats locals interessades (art. 14.1) les quals podran aprovar-lo inicialment i provisionalment, «segons el procediment que s'estableixi reglamentàriament».

Finalitzarem aquesta breu notícia sobre la Llei de Política Territorial amb una reflexió sobre la seva escassa incidència pràctica, ja que amb l'excepció del Pla de

11. Sobre l'abast de les mesures protectores de la naturalesa contingudes en els instruments de política territorial, vegeu García de Enterría i Parejo Alfonso a «Lecciones...», op. cit., pàgs. 241-243. També Argullol i Murgades a «Acercas de los Planes Directores Territoriales de Coordinación». A «Estudios...», op. cit., pàgs. 18-21, i Pareja i Lozano, a «Règim...», op. cit., pàgs. 142 a 144.

Carreteres de Catalunya, que té la naturalesa de Pla Sectorial, no s'ha iniciat encara la tramitació del PTG,<sup>12</sup> ni la de cap PTP,<sup>13</sup> mentre que algunes iniciatives sectorials, com el Pla d'Espais d'interès natural, al qual la Llei 12/1985 de 13 de juny d'espais naturals protegits atribueix la condició de PTS, ni el polèmic Pla de Residus, no han assolit la seva aprovació.

Les causes a què cap imputar aquest fenomen són diverses i complexes. En primer lloc l'existència dels abans comentats límits implícits a les competències autonòmiques sobre el territori ha tingut especial incidència en l'àmbit de l'ordenació del territori, mentre es pretenguí instrumentar a través d'ells el conjunt d'actuacions públiques amb projecció sobre el territori, incloses les de responsabilitat estatal. Des d'aquesta perspectiva, es troba a faltar en la Llei de Política Territorial una major previsió en ordre a articular la necessària coordinació amb les apuntades actuacions estatals, ja que l'única referència a la qüestió pel que fa al PTG és la continguda en l'art. 8 LPT, quan s'indica que en la seva elaboració es «tindran en compte les previsions de l'Administració de l'Estat en les matèries de la seva competència», preveient-se així mateix la necessitat de sotmetre el projecte, un cop elaborat, «a la consideració» de l'Administració de l'Estat, a través de la Delegació del Govern. Quant als Plans Territorials Parcial, es preveu solament que en la seva elaboració «es consultarà, si s'escau, l'Administració de l'Estat».

La previsió de mecanismes que contemplin expressament la coordinació de les diverses administracions amb competències que es projecten sobre el mateix territori es pot trobar en canvi en altres lleis autonòmiques sobre ordenació del territori, tals com la llei 10/1984 d'Ordenació territorial de la Comunitat de Madrid (arts. 9 i 14), la Llei foral de Navarra 12/1986 d'Ordenació del territori (art. 28.d i g) o la Llei 6/1987 d'Ordenació territorial de les Illes Balears (art. 11.d i n).

La manca de previsió de mecanismes per solventar les possibles discrepàncies que puguin sorgir és especialment important en la hipòtesi que aquestes discrepàncies puguin sorgir un cop ja elaborats i aprovats els Plans Territorials a conseqüència de la formulació de nous projectes sectorials.<sup>14</sup> Es poden produir conflictes d'una certa importància, especialment en el cas del PTG, que recordem que s'ha d'aprovar mitjançant norma en rang de llei, amb les dificultats que conseqüentment pot presentar la seva modificació, si la llei es considera pertinent.

El que succeeix és que, fins i tot deixant al marge aquests hipotètics conflictes, és precisament la rigidesa i el grau de compromís polític que comporta l'adopció de decisions en matèria d'ordenació del territori un dels elements fonamentals que poden explicar aquesta paràlisi, en tractar-se de l'adopció de decisions de transcendència,

---

12. Tot i la promulgació del Decret 397/1984 de 17 de desembre, sobre el procés d'elaboració del projecte de Pla Territorial General.

13. S'ha de significar que d'acord amb els arts. 6, 7 i la Disp. Transitòria 1.ª de la Llei 7/1987 de 4 d'abril reguladora d'actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona, els municipis inclosos en l'àmbit del Pla General Metropolità no poden procedir a la seva revisió fins que no s'aprovi el Pla Territorial parcial de l'àmbit territorial comprès per les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.

14. Cal anotar al respecte, com a solució alternativa, la previsió continguda en l'art. 31 de la Llei 1/1987 del Principat d'Astúries sobre Coordinació i Ordenació Territorial, la qual estableix un règim específic per als projectes promoguts per l'Administració de l'Estat que puguin entrar en conflicte amb el planejament urbanístic o els instruments de l'ordenació del territori.

que afecten grans àmbits territorials i no poden ser de caràcter immediat, però que alhora tenen un inevitable contingut genèric i no poden preveure la constant mutació i sorgiment de noves necessitats i estratègies.

Pensem que en aquest aspecte és força interessant la previsió de mecanismes que dotin de major flexibilitat les determinacions que s'estableixin en l'àmbit de l'ordenació del territori, mitjançant mecanismes com els continguts en l'abans esmentada Llei 10/1984 d'Ordenació territorial de la Comunitat Autònoma de Madrid, en la qual es preveu un instrument com les «Directrices de Ordenación Territorial»<sup>15</sup> que es caracteritzen entre d'altres aspectes per la previsió d'un procés de «seguimiento y actualización continua de las mismas» que sens dubte pot coadjuvar a la superació dels apuntats problemes que contribueixen a explicar l'absència entre nosaltres d'experiències d'ordenació del territori.

Per cloure aquest epígraf, farem esment a la perplexitat que causen les referències als Plans Directores contingudes en el Decret Legislatiu 1/1990 de refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya. Sembla clar en efecte que la promulgació de la Llei de Política Territorial venia a definir un model propi a Catalunya en matèria d'ordenació del Territori, per la qual cosa no s'arriba a entendre per què es mantenen les referències als «Plans Directores de Coordinació», als quals se'ls ha suprimit el qualificatiu de territorials que tenien amb la LS 1976 i que sorprenentment apareixen conceptuals com a instruments de planejament urbanístic (art. 17) encarregats d'establir «de conformitat amb els principis del Pla territorial General i les exigències de desenvolupament regional, les directrius per a la coordinació de l'ordenació urbanística del territori».

La seva identitat de funcions amb els PTG i PTP és evident, així com la incorrecció d'inscriure aquestes funcions en la categoria del planejament urbanístic, quan formen part sens dubte del concepte diferenciat d'ordenació del territori, per la qual cosa entenem que hauria estat més coherent optar per la seva supressió en la refosa d'acord amb la lògica interpretació que les funcions originàriament atribuïdes a aquests Plans Directores havien estat assumides pels instruments de planificació creats per la Llei de Política Territorial.

### 3. La legislació urbanística

L'acció legislativa en matèria pròpiament urbanística ha estat presidida pel criteri de mantenir en allò substancial els principis institucionals introduïts en l'ordenament urbanístic d'àmbit estatal per la LS 1976, sens perjudici d'introduir-hi diverses modificacions i innovacions que permetessin la seva major adequació a les peculiaritats socio-econòmiques del territori català.

El criteri ens sembla encertat, i així ho demostra la seva eficàcia i aplicació pràctica, que ha permès dur a terme una ingent tasca planificadora, en important esforç endegat per les corporacions locals i l'administració urbanística de la Generalitat que ha permès la generalització del planejament urbanístic de tal manera que el territori català disposa actualment de planificació urbanística de caire general que abasta el conjunt de municipis on resideix més del 90 % de la població. S'ha de tenir

15. Sobre l'abast i contingut d'aquestes «Directrices» vegeu López Ramón a «Planificación Territorial», RAP núm. 114, pàgs. 154-156.



present en aquest sentit que la implantació de la funció pública urbanística en el nostre ordenament havia experimentat força dificultats durant la vigència de la Llei del Sòl de 1956,<sup>16</sup> així com que, malgrat les circumstàncies històriques en què es produí la promulgació de la reforma de 1975, coincidint amb les acaballes del règim franquista, hi havia un important consens entre els experts urbanistes sobre la bondat de la reforma i la conveniència de fer-la efectiva.

En aquest context, l'acció legislativa de la Generalitat en matèria urbanística presenta tres fites fonamentals, a saber: la llei de Protecció de la Legalitat Urbanística de 1981, la de Mesures d'Adequació de l'Ordenament urbanístic a Catalunya (1984) i la recent refosa dels textos legals vigents a Catalunya. Tot i que l'estudi aprofundit d'aquestes normes requeriria molt més espai del que disposem aquí, efectuarem a continuació una breu caracterització d'alguns dels aspectes més revellants de cadascuna d'elles.

#### a) La protecció de la legalitat urbanística

La immediata promulgació de la Llei 9/1981 de 18 de novembre sobre protecció de la legalitat urbanística (LPLU), un cop assumides les competències legislatives com a conseqüència de la promulgació de l'Estatut d'Autonomia, suposa un intent de donar resposta a alguns dels més apressants problemes que presentava la praxi urbanística a Catalunya, tot partint de la premissa, a què ja hem fet esment, que es considerarà més convenient optar pel desenvolupament i aplicació de la LS 1976 en lloc d'afrontar la seva total substitució.

Era unànime en aquest sentit el criteri que una de les més pesades càrregues que gravitaven sobre el territori de Catalunya era la del seu procés d'ocupació i construcció al marge de qualsevol previsió planificadora, procés directament vinculat amb el sorgiment a partir dels anys 60 del fenomen de la segona residència, així com també degut al creixement incontrolat de les grans conurbacions com a directa conseqüència dels processos migratoris produïts en la mateixa època.

La diagnosi que es formula al respecte en la LPLU fa esment a l'existència d'un gran nombre de promocions urbanístiques sorgides al marge del planejament general i mancades per tant de cobertura legal, així com d'altres que malgrat haver sorgit a l'empara de la legalitat varen ser objecte d'un desenvolupament irregular amb les conseqüències negatives inherents especialment en els aspectes relatius a la dotació de serveis i infraestructures urbanístiques.

La LPLU i el seu Reglament aprovat pel Decret 308/1982, de 26 d'agost<sup>17</sup> pretenen donar resposta a aquesta situació reforçant la capacitat de reacció de l'Administració Urbanística enfront de les actuacions dutes a terme al marge de la legalitat, tot i tenint present però la ineludible constatació de l'existència de fenòmens urbanitzadors que malgrat la seva manca de suport legal eren difícilment reversibles sota la pena d'assumir un elevat cost social i econòmic, per la qual cosa s'articulen mecanismes que permetin almenys la seva reconducció a la legalitat mitjançant la formulació de les corresponents figures de planejament i l'adopció de les mesures que permetin l'execució dels corresponents serveis i dotacions urbanístiques.

16. Sobre l'indicat procés d'aplicació, vegeu Fernando de Terán a «El Planeamiento Urbano en la España Contemporánea», Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1978.

17. Per a una caracterització d'aquest text legal vid. Carceller Fernández a «Génesis y aprobación de la Ley Catalana 9/1981 sobre Protección de la Legalidad Urbanística», RDU núm. 177, 1982.

S'inscriuen en aquest àmbit les previsions sobre tipificació de les infraccions urbanístiques i la seva sanció, regulant la distribució de competències en aquest aspecte (Arts. 19 a 30), així com l'anotació en el registre de la Propietat de les mesures adoptades en protecció de la legalitat urbanística (Art. 34 a 36).<sup>18</sup>

Pel que fa a la reconducció de les situacions preexistents, són especialment importants les previsions contingudes en les disposicions transitòries que habiliten l'administració urbanística per a l'adopció de diverses mesures tendents a garantir la completa execució de les obres d'urbanització en aquelles actuacions en què malgrat de disposar d'emparament en el planejament urbanístic presenten importants deficiències en la seva execució, habilitant a aquests efectes els òrgans competents fins i tot per a la reducció de l'àmbit d'aquestes actuacions quan no s'acompleixin els terminis d'execució dels serveis pendents, que mai no podran excedir de 15 mesos, tret d'aquells casos en què el planejament parcial prevegi un termini superior i aquest no s'hagi exhaurit.

En aquest procés de reconducció ha jugat un paper fonamental l'esforç conjunt de les Administracions competents i els professionals de l'urbanisme en les tasques de formulació *ex novo* o revisió del planejament general que ha permès, tot acceptant la hipoteca quasi irreversible sobre el territori, l'execució dels serveis urbanístics de gran nombre d'urbanitzacions que havien constituït un mer instrument de generació de plus-vàlues sobre el sòl sense pràcticament cap inversió per part dels seus promotors originaris.

Juntament amb això, la Llei de Protecció posa l'accent en les mesures preventives tant pel que fa a l'exigència de majors garanties en la tramitació i execució dels Plans d'iniciativa particular, com en l'aspecte relatiu al control d'un aspecte cabdal per evitar el sorgiment d'actuacions il·legals com és el relatiu a les parcel·lacions.

En el primer aspecte, es regulen amb força detall els requisits exigibles als promotors del planejament d'iniciativa particular, començant per la pròpia definició de la figura del promotor i la seva substitució, determinant els compromisos i incrementant la suma de les garanties econòmiques exigibles als promotors perquè cobri efectivitat l'acord d'aprovació definitiva del Pla Parcial i definint l'obligatorietat que aquests Plans s'executin en tot cas pel sistema de Compensació (Arts. 4 a 14).

Pel que fa al control de les parcel·lacions il·legals, la seva transcendència prové sobretot de les dificultats d'intervenció per part de l'Administració Urbanística en els actes de disposició del sòl que es produeixen en l'esfera jurídic-privada i que han constituït tradicionalment el camí per al sorgiment d'actuacions urbanístiques clandestines, normalment produïdes en el sòl no urbanitzable i difícilment reconduïbles quan s'ha produït la seva generalització.

Davant d'aquest fenomen és evident la manca d'eficàcia de les mesures simplement sancionatòries derivades de la tipificació de les parcel·lacions il·legals com infracció urbanística en ordre a retrotreure la situació física i jurídica dels terrenys a la seva situació anterior, per la qual cosa resulta evident la necessitat d'articular mecanismes preventius que evitin la producció d'aquests processos de parcel·lació.

La situació descrita es veu a més agreujada per la ineficàcia de la remissió que l'art. 85.4 LS fa a la legislació agrària en l'aspecte relatiu a les facultats de disposició en sòl

18. Sobre l'abast de les mesures disciplinàries contingudes en la LPLU, vid. Carceller Fernández a «Manual de Disciplina Urbanística», Ed. Tecnos. Madrid 1983.

no urbanitzable, sens perjudici de la promulgació del Decret de la Generalitat 168/1983 de 12 d'abril sobre Unitats mínimes de conreu.<sup>19</sup>

Des d'aquesta perspectiva, les previsions contingudes en la legislació de protecció (Arts. 31 a 33), que eleven a rang legal el protocol de 26 de febrer de 1980 signat per la Generalitat amb notaris i registradors,<sup>20</sup> presenten al nostre parer algunes insuficiències ja que en lloc d'optar per mesures sens dubte de més eficàcia, com és el tancament registral de les parcel·lacions il·legals mitjançant l'exigència de llicència per a qualsevol acte de disposició que doni lloc al fraccionament o segregació de finques, s'atribueix als notaris i registradors l'avaluació de si els actes divisoris poden ser constitutius de parcel·lació il·legal, havent d'advertir el notari sobre les responsabilitats en què poden incórrer els atorgants (Art. 55.6 del Reglament de la LPLU) i havent de fer constar el registrador en nota marginal la manca d'aportació de la llicència de parcel·lació «a la vista de les circumstàncies de la finca o finques resultants de la divisió o segregació, o, si s'escau, del nombre de segregacions de la mateixa finca matriu». (Art. 56 del mateix reglament.)<sup>21</sup>

La inscripció d'aquesta anotació marginal potser tingui algun tipus d'utilitat en ordre a l'adopció de mesures disciplinàries per part de l'Administració urbanística però difícilment contribuirà a prevenir actes divisoris il·lícits, sense que per altra part sembli gaire coherent que els Registradors de la Propietat hagin de valorar si en determinades segregacions o fraccionaments concorre o no la possibilitat de formació de nucli de població, qüestió per a la qual sens dubte l'administració urbanística disposa de més elements de judici.

És per aquests motius que sembla més encertada l'opció adoptada posteriorment per altres Lleis autonòmiques com la 4/1984 de «Medidas de Disciplina Urbanística» de la Comunitat Autònoma de Madrid o la Llei Canària 5/1987 sobre «ordenación urbanística del suelo rústico» d'acord amb les quals s'impedeix l'atorgament d'escripures i per tant també l'accés al Registre dels actes de divisió o fraccionament que no disposin de la pertinent autorització urbanística.

#### b) L'adequació de l'ordenament urbanístic a Catalunya

La promulgació de la Llei 3/1984 de 9 de gener de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic a Catalunya (LM), així com el seu desplegament a través del reglament aprovat pel Decret 146/1984, de 10 d'abril, es produeix també en el context ja esmentat de manteniment de les institucions bàsiques contingudes en la LS 1976, sens perjudici de la seva adaptació a les peculiaritats del medi físic de Catalunya, segons s'indica en la seva exposició de motius, en aspectes com la grandària dels seus municipis, les característiques de la propietat *fundiària*, la dimensió dels seus agents urbanístics i les peculiaritats històriques, industrials o turístiques dels seus assentaments.

A part d'aquests trets específics, la LM presenta en moltes de les seves determinacions una característica que al nostre parer la fa extraordinàriament adequada en molts

19. Sobre la ineficàcia de la indicada remissió, vid. Pareja i Lozano a «Régimen...», op. cit., pàgs. 232 i ss.

20. DOGC de 18 de març de 1980.

21. Sobre els aspectes registrals de la LPLU vid. García a «El Registro de la Propiedad y el Urbanismo en la Ley del Parlamento de Cataluña de 18 de noviembre de 1981», RJC núm. 3, 1982.

dels seus preceptes. Es tracta del fet que rera l'adequació a aquestes peculiaritats es troba també l'experiència d'uns quants anys d'intensa activitat administrativa en l'àmbit urbanístic que va permetre constatar les insuficiències o dificultats d'aplicació de determinades previsions contingudes en la LS 76, tot mantenint els seus principis institucionals bàsics.

A destacar en aquest sentit preceptes com els relatius al règim urbanístic del sòl en aspectes com l'ampliació de la destinació dels terrenys susceptibles de cessió en sòl urbà (Art. 16 LM), o la supressió de la compensació intersectorial de l'aprofitament mitjà en el sòl urbanitzable programat (Ar. 17.1.d i 20), així com la possibilitat d'agrupar els terrenys de cessió a una o a diverses de les destinacions previstes legalment (Art. 17.4) o la possibilitat de formular Plans Parcialis per subsectors (Art. 13).

Menció específica mereix la creació dels sòls d'urbanització prioritària que permet agilitzar notablement la gestió urbanística, malgrat no tractar-se d'un procediment senzill especialment pel que fa a la seva elaboració i redacció (Arts. 25 a 42).

També en aquest capítol de novetats legislatives clarament relacionades amb l'experiència extreta de l'acció administrativa se situa la regulació dels edificis i usos disconformes (Art. 45), més flexible que el règim general dels edificis fora d'ordenació establert en l'art. 60.2 i 3 LS que generava en determinats casos molts problemes patrimonials i no s'ajustava a la pròpia realitat jurídica.

La Llei de Mesures conté també diverses previsions relatives a la tramitació dels Plans Parcialis i Especials, així com dels Estudis de Detall i altres instruments de gestió urbanística, que en allò substancial vénen a reproduir les previsions contingudes en el Reial Decret Llei 16/1981 de 16 d'octubre, i que ha constituït sens dubte la part més polèmica d'aquest text legal.

Així, l'atribució al conseller de Política territorial i Obres Públiques d'un control de tutela amb efectes suspensius sobre la competència d'aprovació definitiva d'estudis de detall, projectes d'urbanització i altres instruments de gestió atribuïda als Ajuntaments (Arts. 9 i concordants) va ser anul·lada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 213/1988 que el va considerar contrari al règim jurídic bàsic de les Corporacions Locals establert en la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local.

Ens sembla també criticable la manca de concreció de què pateix la Llei si veritablement es pretenia configurar un règim competencial específic enfront de l'establert en l'indicat RDL 16/1981, que atribuï als Ajuntaments que fossin capitals de província i tinguessin més de 50.000 habitants la competència d'aprovació definitiva dels Plans Parcialis i Especials, tot exigint que els indicats plans es formulessin en desenvolupament del planejament general. Aquest incís té, entenem, especial importància sobretot pel que fa als Plans Especials donat el seu caràcter obert i polivalent, ja que en principi cal pensar que els Plans Parcialis no poden formular-se si no és precisament en desenvolupament del Pla General.

Con és sabut aquestes competències no s'exerciren habitualment per part dels municipis catalans que aparentment podien fer-ho. A la gènesi de la inaplicabilitat de facto d'aquest text legal, es troba la interpretació realitzada pel Consell Consultiu de la Generalitat,<sup>22</sup> conforme a la qual la distribució competencial establerta pel Decret-Llei indicat no podia alterar la que es va determinar mitjançant els traspassos de

22. Dictamen núm. 4 de 27 de novembre de 1981, vid. Dictàmens del Consell Consultiu núm. 1. Barcelona 1984.

competències pre-autonòmics i que haurien quedat definitivament consolidades a través de la Disposició Transitòria Sisena-Sis de l'Estatut d'Autonomia.

No obstant, aquest criteri es va veure desmentit pel Tribunal Suprem en la seva Sentència de 29 d'abril de 1985, tot i que aquest pronunciament s'ocupava d'una situació anterior a la promulgació de la Llei de Mesures.

No deixa de cridar l'atenció que pacíficament s'hagi considerat que el contingut d'aquesta Llei tancava definitivament la polèmica sobre la distribució competencial originada per la promulgació del Decret-Llei 16/81. Cal observar que ni en la Llei 3/84 ni en el seu Reglament no es conté una prescripció legal que atribueixi en forma expressa a determinats òrgans o instàncies administratives la competència per a l'aprovació definitiva dels Plans Parcial i Especials, sinó que tot al contrari s'obvia curosament qualsevol referència a l'òrgan o administració competent per adoptar l'acord d'aprovació definitiva d'aquestes figures.

Tant és així, que l'única atribució competencial expressa que es produeix en l'indicada legislació catalana es fa a favor dels municipis per a l'aprovació definitiva dels Plans Parcial en sectors d'urbanització prioritària, així com la ja indicada dels projectes d'urbanització i altres instruments de desenvolupament i gestió urbanística.

Crida doncs certament l'atenció l'actitud del legislador en ordre a no establir una atribució competencial específica per a l'aprovació definitiva de Plans Parcial i Especials sobretot si es té present la polèmica jurídica sorgida de la situació normativa anterior.<sup>23</sup> Per afegir-hi, si hi cap, més confusió, és també curiós constatar que la taula de vigències aprovada com a conseqüència de la promulgació de la Llei de Mesures, si bé considera derogats diversos preceptes del repetit Decret-Llei 16/1981, omet en canvi qualsevol referència a l'art. 5 del Decret-Llei 16/1981, que per tant no es considera derogat per la indicada taula. El que no se sap és si això és degut que no es pretén modificar-lo o bé perquè, a diferència d'altres preceptes del mateix Decret-Llei, no es va creure necessari fer-ne esment en no considerar-lo vigent a Catalunya.

És obvi que la situació descrita genera una important inseguretat jurídica, com a conseqüència del buit legislatiu existent que no va ser precisament solventat com hem vist per la Llei de Mesures.<sup>24</sup>

#### c) La refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya

Tot just al final del període de 10 anys de vigència de l'Estatut d'Autonomia s'han produït diversos esdeveniments en l'àmbit urbanístic que han vingut a alterar radicalment el *statu quo* estudiat. Això ha estat degut a l'actuació del legislador estatal consistent en la promulgació de la Llei 8/1990 de 25 de juliol sobre «reforma del règimen urbanístico y de valoraciones del suelo» que com el seu propi nom indica conté nombroses determinacions urbanístiques a les quals la mateixa Llei en la seva disposició final 1.<sup>a</sup> atribueix la naturalesa de bàsiques o d'aplicació plena a l'empara de títols competencials tan diversos com els previstos en els apartats 1, 8, 13, 18 i 23 de l'article 149.1 CE.

23. Com a referències concretes del que s'ha dit es poden citar els arts. 6-4, 6-5, 7-4 i 8-2 LL.M. així com els articles 18, 27-5 i 28-1 del seu Reglament.

24. El recentment promulgat DL 1/1990 fa no obstant una interpretació diferent de la qüestió examinada tot atribuint a la Generalitat la competència d'aprovació definitiva d'aquests Plans Parcial i Especials, atribució que al nostre parer excedeix de les funcions d'interpretació i aclariment atribuïdes a l'executiu català per la Llei delegant 12/1990 de 5 de juny, en tant no disposa de suport normatiu.

Citem aquest fet perquè no es pot separar de la promulgació de la Llei catalana 12/1990 de 5 de juliol, per la qual s'autoritza la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística, la qual cosa va donar lloc a la immediata aprovació del Decret Legislatiu 1/1990 que conté la indicada refosa. Si tenim en compte que la necessitat d'aquesta refosa era sentida des de molt abans pels operadors jurídics a Catalunya, especialment a partir de l'intent no reeixit del Codi Urbanístic Català,<sup>25</sup> sembla evident l'existència d'una vinculació directa entre la seva promulgació i la de l'esmentada Llei estatal.<sup>26</sup>

La situació es sens dubte complexa, i es presta a reflexió des de diverses perspectives, tant la pròpiament competencial com també sobre l'abast i contingut material de la refosa aprovada pel Consell Executiu. Entrar però en aquestes qüestions excediria de l'objecte d'aquest article, tot i que sens dubte constituïran cabdal element de referència del balanç que es pugui efectuar de la propera dècada que ara s'inicia.

Barcelona, desembre de 1990

25. La manca d'utilitzar d'aquest Codi és atribuïble sobretot al fet que no disposés d'eficàcia normativa, sens perjudici de la seva més que discutible concepció i articulació.

26. La refosa abasta, a més dels textos legals examinats, la següent relació de normes establerta en l'annex de la Llei delegant:

- a) Llei 4/1980, de 16 de desembre, de Creació de l'Institut Català del Sòl.
- b) Llei 22/1983, del 21 de novembre, de Protecció de l'Ambient Atmosfèric.
- c) Llei 23/1983, del 21 de novembre, de Política Territorial.
- d) Llei 2/1984, del 9 de gener, sobre la Utilització dels Immobles Alienats per l'Institut Català del Sòl per a destinar-los a Habitatge.
- e) Llei 12/1985, del 13 de juny, d'Espais Naturals.
- f) Llei 16/1985, de l'11 de juliol, d'Ordenació de les Carreteres de Catalunya.
- g) Llei 3/1987, del 9 de març, d'Equipaments Comercials.
- h) Llei 6/1987, del 4 d'abril, de l'Organització Comarcal de Catalunya.
- i) Llei 7/1987, del 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen Actuacions Públiques Especials en la Conurbació de Barcelona i en les Comarques compreses dins la seva zona d'influència directa.
- j) Llei 8/1987, del 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.
- k) Llei 6/1988, del 30 de març, Forestal de Catalunya.
- l) Llei 8/1988, del 7 d'abril, de l'Esport.
- m) Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics.