

LA ACCIÓN LEGISLATIVA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Carles Pareja i Lozano
Profesor de Derecho administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra

I. Introducción

El ámbito material de la ordenación del territorio y el urbanismo es, sin duda, uno de los más paradigmáticos dentro del régimen competencial de la Generalidad de Cataluña, que ostenta competencias exclusivas en estas materias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Parece evidente la existencia de una vinculación directa y funcional entre el concepto de autonomía y la disponibilidad del territorio en cuanto elemento esencial de cualquier modalidad de autogobierno,¹ tal y como puede observarse en el derecho comparado. Así, en Italia las regiones ostentan la totalidad de funciones en materia urbanística y de ordenación del territorio, incluyendo la regulación legislativa concreta y las competencias de planificación, reservándose únicamente el Estado la competencia para establecer «las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional con especial referencia a la localización territorial de las obras de interés estatal» (art. 81. a del DPR 616 de 24-7-1977).²

La Ley Fundamental de Bonn atribuye por su parte, a la federación, capacidad para dictar normas legislativas, en concurrencia, sin embargo, con los estados en lo que se refiere a materias relevantes para la ordenación del territorio y el urbanismo; obviamente corresponde a los estados el ejercicio de las competencias ejecutivas sobre estos ámbitos, en concurrencia por lo que respecta al ámbito urbanístico con las corporaciones locales.³

No es, pues, sorprendente que en el proceso autonómico generado entre nosotros a raíz de la Constitución de 1978 se generalice la atribución de competencias exclusivas a la práctica totalidad de comunidades autónomas.⁴ Conviene observar que en el ordenamiento español la posibilidad de atribución de competencias exclusivas en ordenación del territorio y urbanismo no contiene, a diferencia de los ejemplos italiano y alemán, ninguna limitación o referencia a las posibles competencias estatales para el ejercicio de las que les corresponda en las materias con proyección sobre el territorio.

1. En una escala menor como la municipal, la disponibilidad sobre el propio territorio, limitado en este caso únicamente al ámbito urbanístico, constituye asimismo un ejemplo paradigmático de la autonomía local.

2. Véase al respecto Argullol Murgadas en *Estudios de Derecho Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984, pág. 414 a 424.

3. Sobre la distribución de competencias sobre el territorio en el Derecho alemán, véase Parejo Alfonso en «La organización administrativa de la Ordenación del Territorio», en RDU n.º 105, 1987, pág. 34 y ss.

4. Con excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, que ostenta competencias plenas.

Que este proceso era previsible lo demuestra el importante alcance que en Cataluña tuvo en el período preautonómico el traspaso de servicios en materia de urbanismo, operado a partir del Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasó la práctica totalidad de competencias urbanísticas, reservándose al Estado únicamente algunas facultades de control en el ámbito de la ordenación territorial.⁵

De hecho, la asunción preautonómica de traspasos y servicios dio lugar a una organización administrativa, establecida a través del Decreto de 11 de octubre de 1978 sobre regulación del ejercicio de las competencias de urbanismo por los órganos de la Generalidad, que en sus aspectos fundamentales continúa siendo operativa en la actualidad. Esta organización se articula a partir de unos órganos centrales, fundamentalmente el consejero de Política Territorial, y en el ámbito urbanístico también la Dirección General de Urbanismo, organizándose la administración periférica a través de unos órganos de base colegial, las Comisiones de Urbanismo de ámbito territorial provincial, continuando así una tradición que proviene del Estatuto Municipal de 1924.

Junto con esta estructura de órganos ejecutivos, es importante significar la creación por Decreto de 27 de septiembre de 1978 de la Comisión de Urbanismo de Cataluña como supremo órgano consultivo, cuyos informes tienen carácter preceptivo para la adopción de las más importantes decisiones en materia urbanística.

La organización administrativa correspondiente a la ordenación del territorio no tiene la misma relevancia especialmente en la vertiente ejecutiva, ya que, como veremos, la toma de decisiones en materia de planificación territorial corresponde normalmente a la cúpula de la organización administrativa, es decir, al Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

Si la atribución de competencias en estas materias tenía carácter paradigmático, se constata, una vez transcurridos más de diez años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que las expectativas se han confirmado sobre todo en el ámbito urbanístico, en el que junto con una intensísima actividad administrativa de los órganos ejecutivos, a la que sólo podremos hacer una breve referencia más adelante, se ha producido una estimable actuación legislativa. Más tímida, como veremos, ha sido la actuación administrativa en el ámbito de la ordenación territorial, aunque en esta materia la Generalidad dispone también de legislación propia, tal y como veremos a continuación.

II. La acción legislativa de la Generalidad en materia de ordenación del territorio y urbanismo

1. Caracterización general. Sus límites «implícitos»

La acción legislativa de la Generalidad en las materias que nos ocupan ha estado implícitamente condicionada, a pesar de su caracterización como competencia exclusiva, por la existencia de determinados límites vinculados a materias de competencia

5. Sobre el alcance de los traspasos de servicios en materia urbanística véase Argullol Murgadas en *Estudios...*, *op. cit.*, pág. 367 y ss. También, Carceller Fernández, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya - I*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pág. 511 y ss., y Pareja Lozano en «L'organització administrativa de l'Urbanisme a Catalunya», en la revista *Administración Pública* n.º 2, Barcelona, 1978.

estatal, tal y como se pone de manifiesto especialmente en el ámbito de la ordenación del territorio.

Ello es debido en primer lugar a la naturaleza «horizontal» de las competencias materiales sobre ordenación del territorio y urbanismo, naturaleza que da lugar a la inevitable confluencia con otros títulos competenciales dado que el suelo, el territorio, objeto específico de las indicadas materias competenciales, constituye al mismo tiempo el soporte de muchas actuaciones públicas que se proyectan sobre él, sin que los títulos competenciales de estas actuaciones coincidan necesariamente con los ostentados por la comunidad autónoma.

Obsérvese en efecto que de conformidad con el artículo 149.1. CE se inscriben en la órbita competencial del Estado materias como los ferrocarriles y transportes terrestres, así como las obras públicas de interés general o que afecten al territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 y 24 CE), los recursos y aprovechamientos hidráulicos con la misma incidencia territorial (149.1.22), de la legislación básica en protección del medio ambiente (149.1.23), o las bases del régimen minero y energético (149.1.25). En el mismo sentido, la definición constitucional de las playas y la zona marítimo-terrestre como bienes de dominio público estatal (art. 132.2 CE).⁶

Los que a la vista de los textos constitucional y estatutario había que denominar límites implícitos se han puesto de manifiesto en los últimos años, como es bien sabido, a través de la promulgación de diversas leyes sectoriales estatales, como las de aguas, costas y carreteras, que han generado una encendida polémica.

En el ámbito urbanístico, y más allá de las mismas concurrencias, que tienen también relevancia ante la ausencia de instrumentos de ordenación del territorio, el alcance de la función pública urbanística tiene indudablemente su nudo gordiano en la determinación del régimen urbanístico del suelo, que es lo mismo que decir la regulación del contenido de la propiedad inmobiliaria. Dado que tampoco se contiene ninguna mención específica en la Constitución a la distribución de competencias al respecto, ello lleva a pensar que la indicada regulación corresponderá a la instancia que ostenta competencias legislativas exclusivas en materia de urbanismo, sobre todo si partimos de la convención, pacíficamente aceptada, de que es precisamente a la legislación urbanística a la que corresponde establecer la regulación del contenido de la propiedad inmobiliaria.

Ello no obstante, un sector de la doctrina se ha pronunciado por la necesidad de una ley estatal que establezca una regulación general de la materia, fundamentándolo en la necesaria garantía del principio de igualdad, habilitando así al legislador estatal

6. Se pueden citar al respecto los estudios de Argullol Murgadas «El control urbanístico de las obras de iniciativa pública», en *Estudios...*, *op. cit.*, pág. 305-327, y «Las competencias urbanísticas en el horizonte de las Autonomías», también en *Estudios...*, *op. cit.*, pág. 398 y ss. Bassols Coma, «Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos», RAP n.º 96, 1981, pág. 41 a 88. Parejo Alfonso, «La ordenación territorial, un reto para el Estado de las Autonomías», REALA n.º 226, Madrid, 1985, pág. 209-240. García-Trevijano Garnica, «Aspectos sobre las transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas; el artículo 180 de la Ley del Suelo», RAP n.º 100-102, pág. 1967-1996. Larrumbe Biurrun, «Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo», RAP n.º 100-102, pág. 2.711-2.744, así como Quintana López, «Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas», RAP n.º 112, pág. 213-222. También Pareja Lozano, *Régimen del suelo no urbanizable*, M. Pons, Madrid, 1990, pág. 179 y ss. La cuestión es estudiada también, desde la perspectiva de las diferentes legislaciones sectoriales, por Parejo Alfonso en «La ordenación urbanística», *op. cit.*

según el artículo 149.1.1 CE, que le atribuye la determinación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de trato en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.⁷

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1987 ha hecho una interpretación ciertamente restrictiva de esta habilitación al legislador estatal, al afirmar que el contenido normal de la propiedad inmobiliaria puede ser regulado por el legislador autonómico al no considerar aceptable 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».

Aun así, se ha producido recientemente la promulgación de la Ley estatal 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, que, como su propio nombre indica, tiene un contenido netamente urbanístico en muchos de sus preceptos. Detenernos aquí en esta cuestión nos desviaría sin embargo de lo que debe ser el objeto principal del presente estudio, planteado desde esta *Revista* a modo de noticia de la acción legislativa y administrativa llevada a cabo en los diversos ámbitos competenciales propios de la Generalidad.

2. La ordenación del territorio

a) La distinción entre ordenación del territorio y urbanismo

La opción legislativa catalana sobre esta materia se traduce en una voluntad diferenciadora con respecto a los instrumentos propiamente urbanísticos, rompiendo así un modelo, el del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (LS 1976), que regulaba conjuntamente ambas materias, mediante los planes directores territoriales de coordinación como instrumento *ad hoc*.

En la progresiva configuración de la ordenación del territorio como un ámbito material específico diferenciado del urbanismo, ha incidido, sin duda, la expresa referencia que a ambas materias efectúa el artículo 148.1.3 CE, que no carece de fundamento pero que hay que situar en sus justos términos.

La ordenación del territorio se caracteriza en efecto por aspectos como la dimensión de sus actuaciones, que alcanza grandes ámbitos territoriales,⁸ lo que se corresponde con uno de sus objetivos fundamentales, como es el de contribuir a disminuir los desequilibrios regionales, y explica su conceptualización como instrumento global y coordinador del conjunto de actuaciones que tengan incidencia sobre el medio físico.

En coherencia con el alcance de sus determinaciones, las resoluciones relativas a la

7. En este sentido se pronuncia Muñoz Machado en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, vol. I, Madrid, 1982, pág. 537. Véase también Pemán Gavín en «Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo», RDU n.º 107, 1988, pág. 80-81, y Suñé Llinàs en «Comunidades Autónomas y Urbanismo. Situación actual y perspectivas», RDU n.º 106, 1988, pág. 104 y ss. También Bassols Coma en «Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas y el Derecho de Propiedad», RDU n.º 110, 1988, pág. 23 y ss.

8. Así, el ámbito de los planes directores territoriales se fija en el artículo 9 del Reglamento de Planeamiento como supraprovincial, provincial o comarcal. La Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, por otro lado establece como ámbito mínimo de los planes territoriales la extensión comarcal (art. 12.2).

aprobación de los instrumentos de ordenación territorial se atribuye normalmente a los órganos administrativos de superior jerarquía, previéndose incluso, como veremos, en algún supuesto su aprobación mediante norma con rango de ley.⁹

Estas características, sin duda de capital importancia en orden a garantizar la virtualidad y operatividad de los instrumentos de ordenación del territorio para solventar las disfunciones propias de este territorio, no deben llevar a la conclusión de que las previsiones o determinaciones propias de esta materia constituye un compartimiento estanco relacionado con la planificación urbanística únicamente desde la perspectiva de su superior jerarquía. Existen, en efecto, diversos aspectos susceptibles de regular asimismo por parte del planeamiento urbanístico, especialmente a través de los planes generales y especiales, como pueden serlo las determinaciones sobre protección de la naturaleza o la determinación de la estructura general y orgánica del territorio por parte de los planes generales, sobre todo cuando éstos tienen ámbito supramunicipal.

Ello es debido a la antes comentada naturaleza «horizontal» de ambas materias, y ha tenido especial trascendencia como elemento racionalizador de la utilización del territorio, especialmente debido a la ausencia de experiencias concretas de formulación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial. Por esta razón, conviene notar que sin perjuicio de la configuración de la ordenación del territorio como una categoría específica, sin duda necesaria para instrumentar una política que permita coordinar las múltiples actividades con proyección sobre el territorio, supondría un retroceso histórico que de ello se derivase la restricción de «lo urbanístico» al ámbito estricto de las áreas urbanas y sus zonas de desarrollo.¹⁰

Esta tendencia, de la cual se pueden detectar algunos indicios relacionados precisamente con la indicada configuración, además de no tener ningún respaldo legal, resulta contraria a uno de los principios fundamentales de la función pública urbanística: el de su ejercicio a través de una concepción integral del territorio, en la que sobre todo los planes generales tienen un papel decisivo.

b) La Ley de Política Territorial

Centrándonos ya en las previsiones contenidas en la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (LPT), es de destacar en primer lugar que este texto legal tiene como objetivo fundamental la definición de un sistema de planificación en la escala de la ordenación del territorio con las finalidades expresadas en sus artículos 1 a 3, y que se divide en tres categorías a saber: el Plan Territorial General (PTG), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).

En la concepción de estos instrumentos se prevé la existencia de una clara interrelación de las dos primeras modalidades, los planes territoriales generales y parciales, mientras que los planes sectoriales son concebidos, tal y como su nombre indica,

9. Para una conceptualización general de la ordenación del territorio véase Bassols Coma en sus trabajos «Ordenación del territorio y medio ambiente», RAP n.º 96, 1981, y «Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas», RDU n.º 80, 1982.

10. Sobre el alcance territorial de los instrumentos de ordenación urbanística de carácter general véase García de Enterría y Parejo Alfonso en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 358 y ss. También Pareja Lozano en «Régimen...», *op. cit.*, pág. 186 y ss.

como instrumentos de alcance más limitado, con referencia únicamente a la acción específica de cualquier departamento cuando ésta tenga incidencia territorial. Así, la elaboración de los PTS corresponde a cada uno de los departamentos de la Generalidad, sin perjuicio de la colaboración del Departamento de Política Territorial, que deberá emitir informe preceptivo.

Mientras que estos instrumentos sectoriales aparecen configurados como de contenido abierto (art. 18 LPT), lo cual es acertado ante las diversas modalidades que pueden presentar en función de las necesidades de los diversos departamentos, los planes generales y parciales responden a una lógica mucho más integradora y global, con la voluntad de constituir un marco coordinador del conjunto de las actuaciones públicas y privadas que se producen sobre el territorio, con un nivel de determinaciones mucho más genérico para el PTG (art. 5 LPT) que, lógicamente, para los PTP, cuyas determinaciones se pretende que tengan un mayor nivel de concreción. Hay que tener en cuenta que en cualquier caso la virtualidad de estos instrumentos es fundamentalmente indirecta siguiendo la lógica de los planes directores territoriales previstos en la LS 1976, ya que estos instrumentos tienen como destinatario directo la actividad de planificación urbanística del mismo territorio, tal y como se apunta directamente en la exposición de motivos de la LPT, al expresar que «los instrumentos previstos constituyen un marco para la aplicación de la legislación urbanística (...)».

La incidencia sobre el territorio de los PT está, pues, encaminada fundamentalmente a coordinar y vincular tanto el ejercicio de las potestades públicas en materia de planeamiento urbanístico, como la de las diversas actuaciones sectoriales que se produzcan. Esta función coordinadora y proyección indirecta tiene la conocida excepción de las medidas destinadas a la protección del medio natural, que sí tienen el efecto de una vinculación directa del suelo afectado, efecto que se justifica por la propia naturaleza de tales medidas de protección, cuya eficacia se vería sin duda disminuida si se les atribuyese únicamente un efecto indirecto, ya que podrían producirse actuaciones contrarias a sus determinaciones.¹¹

La relación de los PTP respecto a los PTG es lógicamente de sometimiento a las previsiones del instrumento de ámbito territorial superior. Ello no quiere decir, sin embargo, que la elaboración de los planes parciales esté supeditada a la previa del plan general, ya que aunque están concebidos como un conjunto integrado tal y como se desprende del artículo 12.4 LPT, cuando se indica que sólo se formularán PTP cuando lo prevea expresamente el PTG, se prevé en el mismo precepto que también el Consejo Ejecutivo podrá adoptar la decisión de formulación del PTP, lo que significa que se puede proceder a esta formulación en ausencia de PTG.

Por lo que respecta a su procedimiento de aprobación, indicar en primer lugar que mientras los PTP y PTS deben ser aprobados por Decreto del Consejo Ejecutivo, la aprobación del PTG deberá revestir rango formal de ley. Pocas previsiones más contiene la Ley de Política Territorial, aparte de la relativa a su elaboración, que como hemos visto corresponde a los departamentos interesados en los planes sectoriales,

11. Sobre el alcance de las medidas protectoras de la naturaleza contenidas en los instrumentos de política territorial, véase García de Enterría y Parejo Alfonso en *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 241-243. También Argullol Murgadas en «Acerca de los Planes Directores Territoriales de Coordinación», en *Estudios...*, *op. cit.*, pág. 18-21, y Pareja Lozano en *Régimen...*, *op. cit.*, pág. 142-144.

mientras que en los planes de ámbito general ésta se atribuye al Departamento de Política Territorial (arts. 8.2 y 14.2 LPT), al que corresponde también con carácter general la aprobación inicial y provisional de los PTP.

Cuando la redacción de los PTP esté expresamente prevista en el plan territorial general, la iniciativa en su formulación puede ser ejercida también por las entidades locales interesadas (art. 14.1), las cuales podrán aprobarlo inicial y provisionalmente, «según el procedimiento que se establezca reglamentariamente».

Finalizaremos esta breve noticia sobre la Ley de Política Territorial con una reflexión sobre su escasa incidencia práctica, ya que con la excepción del Plan de Carreteras de Cataluña, que tiene la naturaleza de plan sectorial, no se ha iniciado aún la tramitación del PTG,¹² ni la de ningún PTP,¹³ mientras que algunas iniciativas sectoriales, como el Plan de Espacios de Interés Natural, al que la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales protegidos, atribuye la condición de PTS, ni el polémico Plan de Residuos han alcanzado su aprobación.

Las causas a que cabe imputar este fenómeno son diversas y complejas. En primer lugar, la existencia de los antes comentados límites implícitos a las competencias autonómicas sobre el territorio ha tenido especial incidencia en el ámbito de la ordenación del territorio, en cuanto se pretenda instrumentar a través de ellos el conjunto de actuaciones públicas con proyección sobre el territorio, incluidas las de responsabilidad estatal. Desde esta perspectiva, se encuentra a faltar en la Ley de Política Territorial una mayor previsión en orden a articular la necesaria coordinación con las apuntadas actuaciones estatales, ya que la única referencia a la cuestión por lo que respecta al PTG es la contenida en el artículo 8 LPT, cuando se indica que en su elaboración se «tendrán en cuenta las previsiones de la Administración del Estado en las materias de su competencia», previéndose, asimismo, la necesidad de someter el proyecto, una vez elaborado, «a la consideración» de la Administración del Estado, a través de la Delegación del Gobierno. En cuanto a los planes territoriales parciales, se prevé solamente que en su elaboración «se consultará, si procede, a la Administración del Estado».

La previsión de mecanismos que contemplen expresamente la coordinación de las diversas administraciones con competencias que se proyectan sobre el mismo territorio, se puede encontrar en cambio en otras leyes autonómicas sobre ordenación del territorio, tales como la Ley 10/1984, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid (arts. 9 y 14), la Ley Foral navarra 12/1986, de ordenación del territorio (art. 28.d y g) o la Ley 6/1987, de ordenación territorial de las Islas Baleares (art. 11.d y n).

La falta de previsión de mecanismos para solventar las posibles discrepancias que puedan surgir es especialmente importante en la hipótesis de que estas discrepancias puedan surgir una vez ya elaborados y aprobados los planes territoriales como conse-

12. A pesar de la promulgación del Decreto 397/1984, de 17 de diciembre, sobre el proceso de elaboración del proyecto del plan territorial general.

13. Hay que significar que de acuerdo con los artículos 6, 7 y la disposición transitoria 1.ª de la Ley 7/1987, de 4 de abril, reguladora de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona, los municipios incluidos en el ámbito del plan general metropolitano no pueden proceder a su revisión hasta que se apruebe el plan territorial parcial del ámbito territorial comprendido por las comarcas de El Barcelonès, El Baix Llobregat, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental.

cuencia de la formulación de nuevos proyectos sectoriales.¹⁴ Se pueden producir conflictos de cierta importancia, especialmente en el caso del PTG, que recordemos debe aprobarse mediante norma en rango de ley, con las dificultades que consecuentemente puede presentar su modificación si la misma se considera pertinente.

Lo que sucede es que, aun dejando al margen estos hipotéticos conflictos, es precisamente la rigidez y grado de compromiso político que comporta la adopción de decisiones en materia de ordenación del territorio uno de los elementos fundamentales que pueden explicar esta parálisis, al tratarse de la adopción de decisiones de trascendencia, que afectan a grandes ámbitos territoriales y no pueden ser de carácter inmediato pero que a la vez tienen un inevitable contenido genérico y no pueden prever la constante mutación y surgimiento de nuevas necesidades y estrategias.

Pensamos que en este aspecto es muy interesante la previsión de mecanismos que doten de mayor flexibilidad a las determinaciones que se establezcan en el ámbito de la ordenación del territorio, mediante mecanismos como los contenidos en la antes citada Ley 10/1984, de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la que se prevé un instrumento como las «Directrices de Ordenación Territorial»¹⁵, que se caracterizan entre otros aspectos por la previsión de un proceso de «seguimiento y actualización continua de las mismas» que sin duda pueden coadyuvar a la superación de los apuntados problemas que contribuyen a explicar la ausencia entre nosotros de experiencias de ordenación del territorio.

Para concluir este epígrafe, haremos mención de la perplejidad que causan las referencias a los planes directores contenidas en el Decreto Legislativo 1/1990, de refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña. Parece claro en efecto que la promulgación de la Ley de Política Territorial venía a definir un modelo propio en Cataluña en materia de ordenación del territorio por el que no se llega a entender por qué se mantienen las referencias a los «Planes Directores de Coordinación», a los que se les ha suprimido el calificativo de Territoriales que tenían con la LS 1976 y que sorprendentemente aparecen conceptualizados como instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 17) encargados de establecer, «de conformidad con los principios del Plan Territorial General y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la coordinación de la ordenación urbanística del territorio».

Su identidad de funciones con los PTG y PTP es evidente, así como la incorrección de inscribir estas funciones en la categoría del planeamiento urbanístico, cuando forman parte sin duda del concepto diferenciado de ordenación del territorio, por lo cual entendemos que habría sido más coherente optar por su supresión en la refundición, de acuerdo con la lógica interpretación de que las funciones originariamente atribuidas a estos planes directores habían sido asumidas por los instrumentos de planificación creados por la Ley de Política Territorial.

14. Hay que anotar al respecto, como solución alternativa, la previsión contenida en el artículo 31 de la Ley 1/1987 del Principado de Asturias, sobre coordinación y ordenación territorial, que establece un régimen específico para los proyectos promovidos por la Administración del Estado que puedan entrar en conflicto con el planeamiento urbanístico o los instrumentos de la ordenación del territorio.

15. Sobre el alcance y contenido de estas directrices, véase López Ramón en «Planificación territorial», RAP n.º 114, pág. 154-156.

3. La legislación urbanística

La acción legislativa en materia propiamente urbanística ha estado presidida por el criterio de mantener en lo sustancial los principios institucionales introducidos en el ordenamiento urbanístico de ámbito estatal por la LS 1976, sin perjuicio de introducir diversas modificaciones e innovaciones que permitieran su mayor adecuación a las peculiaridades socioeconómicas del territorio catalán.

El criterio nos parece acertado, y así lo demuestra su eficacia y aplicación práctica, que ha permitido llevar a cabo una ingente labor planificadora, en importante esfuerzo encauzado por las corporaciones locales y la administración urbanística de la Generalidad, que ha permitido la generalización del planeamiento urbanístico de tal manera que el territorio catalán dispone actualmente de planificación urbanística de carácter general que alcanza al conjunto de municipios donde reside más del 90 % de la población. Hay que tener presente en este sentido que la implantación de la función pública urbanística en nuestro ordenamiento había experimentado muchas dificultades durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956,¹⁶ así como que, a pesar de las circunstancias históricas en que se produjo la promulgación de la reforma de 1975, coincidente con las postrimerías del régimen franquista, había un considerable consenso entre los expertos urbanistas sobre la bondad de la reforma y la conveniencia de hacerla efectiva.

En este contexto, la acción legislativa de la Generalidad en materia urbanística presenta tres hitos fundamentales a saber: la Ley de Protección de la Legalidad Urbanística de 1981, la de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico en Cataluña (1984) y la reciente refundición de los textos legales vigentes en Cataluña. Aunque el estudio en profundidad de estas normas requeriría mucho más espacio del que aquí disponemos, efectuaremos, a continuación, una breve caracterización de algunos de los aspectos más relevantes de cada una de ellas.

a) La protección de la legalidad urbanística

La inmediata promulgación de la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística (LPLU), una vez asumidas las competencias legislativas como consecuencia de la promulgación del Estatuto de Autonomía, supone un intento de dar respuesta a algunos de los más apremiantes problemas que presentaba la praxis urbanística en Cataluña, partiendo de la premisa, a la que ya nos hemos referido, de que se consideró más conveniente optar por el desarrollo y aplicación de la LS 1976 en lugar de afrontar su total sustitución.

Era unánime en este sentido el criterio de que una de las más pesadas cargas que gravitaban sobre el territorio de Cataluña era el de su proceso de ocupación y construcción al margen de cualquier previsión planificadora, proceso directamente vinculado con el surgimiento a partir de los años sesenta del fenómeno de la segunda residencia, así como también debido al crecimiento incontrolado de las grandes conurbaciones como directa consecuencia de los procesos migratorios producidos en la misma época.

16. Sobre el indicado proceso de aplicación, véase Fernando de Terán en *El planeamiento urbano en la España contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona, 1978.

El diagnóstico que se formula al respecto en la LPLU hace referencia a un gran número de promociones urbanísticas surgidas al margen del planeamiento general y carentes, por tanto, de cobertura legal, así como de otras que a pesar de haber surgido al amparo de la legalidad fueron objeto de un desarrollo irregular con las consecuencias negativas inherentes especialmente en los aspectos relativos a la dotación de servicios e infraestructuras urbanísticas.

La LPLU y su reglamento aprobado por Decreto 308/1982, de 26 de agosto,¹⁷ pretenden dar respuesta a esta situación reforzando la capacidad de reacción de la administración urbanística frente a las actuaciones llevadas a cabo al margen de la legalidad, teniendo presente, sin embargo, la ineludible constatación de la existencia de fenómenos urbanizadores que a pesar de su falta de soporte legal eran difícilmente reversibles so pena de asumir un elevado coste social y económico, por lo que se articulan mecanismos que permitan al menos su reconducción a la legalidad mediante la formulación de las correspondientes figuras de planeamiento y la adopción de las medidas que permitan la ejecución de los correspondientes servicios y dotaciones urbanísticas.

Se inscriben en este ámbito las previsiones sobre tipificación de las infracciones urbanísticas y su sanción, regulando la distribución de competencias en este aspecto (arts. 19 a 30), así como la anotación en el Registro de la Propiedad de las medidas adoptadas en protección de la legalidad urbanística (art. 34 a 36).¹⁸

Por lo que respecta a la reconducción de las situaciones preexistentes, son especialmente importantes las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias que habilitan a la administración urbanística para la adopción de diversas medidas tendentes a garantizar la completa ejecución de las obras de urbanización en aquellas actuaciones que a pesar de disponer de amparo en el planeamiento urbanístico presentan importantes deficiencias en su ejecución, habilitando a estos efectos a los órganos competentes incluso para la reducción del ámbito de estas actuaciones cuando no se cumplan los plazos de ejecución de los servicios pendientes, que nunca podrán exceder los 15 meses excepto en aquellos casos en que el planeamiento parcial prevea un plazo superior y éste no se haya agotado.

En este proceso de reconducción ha desempeñado un papel fundamental el esfuerzo conjunto de las administraciones competentes y los profesionales del urbanismo en las labores de formulación *ex novo* o revisión del planeamiento general que ha permitido, aceptando la hipoteca casi irreversible sobre el territorio, la ejecución de los servicios urbanísticos de gran número de urbanizaciones que habían constituido un mero instrumento de generación de plusvalías sobre el suelo sin prácticamente ninguna inversión por parte de sus promotores originarios.

Junto con esto, la Ley de Protección pone el acento en las medidas preventivas tanto por lo que respecta a la exigencia de mayores garantías en la tramitación y ejecución de los planes de iniciativa particular, como en lo relativo al control de un aspecto capital para evitar el surgimiento de actuaciones ilegales como es el relativo a las parcelaciones.

17. Para una caracterización de este texto legal, véase Carceller Fernández en «Génesis y aprobación de la Ley catalana 9/1981, sobre protección de la legalidad urbanística», RDU n.º 177, 1982.

18. Sobre el alcance de las medidas disciplinarias contenidas en la LPLU, véase Carceller Fernández en *Manual de disciplina urbanística*, Tecnos, Madrid, 1983.

En el primer aspecto, se regulan en detalle los requisitos exigibles a los promotores del planeamiento de iniciativa particular, empezando por la propia definición de la figura del promotor y su sustitución, determinando los compromisos e incrementando la suma de las garantías económicas exigibles a los promotores para que cobre efectividad el acuerdo de aprobación definitiva del plan parcial y definiendo la obligatoriedad de que estos planes se ejecuten en todo caso por el sistema de compensación (arts. 4 a 14).

Por lo que respecta al control de las parcelaciones ilegales, su trascendencia proviene sobre todo de las dificultades de intervención por parte de la administración urbanística en los actos de disposición del suelo que se producen en la esfera jurídico-privada y que han constituido tradicionalmente el camino para el surgimiento de actuaciones urbanísticas clandestinas, normalmente producidas en el suelo no urbanizable y difícilmente reconducibles cuando se ha producido su generalización.

Ante este fenómeno es evidente la falta de eficacia de las medidas simplemente sancionadoras derivadas de la tipificación de las parcelaciones ilegales como infracción urbanística en orden a retrotraer la situación física y jurídica de los terrenos a su situación anterior, por lo que resulta evidente la necesidad de articular mecanismos preventivos que eviten la producción de estos procesos de parcelación.

La situación descrita se ve además agravada por la ineficacia de la remisión que el artículo 85.4 LS hace a la legislación agraria en el aspecto relativo a las facultades de disposición en suelo no urbanizable, sin perjuicio de la promulgación del Decreto de la Generalidad 168/1983, de 12 de abril, sobre unidades mínimas de cultivo.¹⁹

Desde esta perspectiva, las previsiones contenidas en la legislación de protección (arts. 31 a 33), que elevan a rango legal el protocolo de 26 de febrero de 1980 firmado por la Generalidad con notarios y registradores,²⁰ presentan a nuestro parecer algunas insuficiencias ya que en lugar de optar por medidas sin duda de mayor eficacia, como el cierre registral de las parcelaciones ilegales mediante la exigencia de licencia para cualquier acto de disposición que dé lugar al fraccionamiento o segregación de fincas, se atribuye a los notarios y registradores la evaluación de si los actos divisorios pueden ser constitutivos de parcelación ilegal, debiendo advertir el notario sobre las responsabilidades en que pueden incurrir los otorgantes (art. 55.6 del Reglamento de la LPLU) y debiendo hacer constar el registrador en nota marginal la falta de aportación de la licencia de parcelación «a la vista de las circunstancias de la finca o fincas resultantes de la división o segregación, o, en su caso, del número de segregaciones de la misma finca matriz (art. 56 del mismo reglamento).²¹

La inscripción de esta anotación marginal quizá tenga algún tipo de utilidad en orden a la adopción de medidas disciplinarias por parte de la administración urbanística, pero difícilmente contribuirá a prevenir actos divisorios ilícitos, sin que por otra parte parezca muy coherente que los registradores de la propiedad tengan que valorar si en determinadas segregaciones o fraccionamientos concurre o no la posibilidad de formación de núcleo de población, cuestión para la que sin duda la administración urbanística dispone de más elementos de juicio.

19. Sobre la ineficacia de la indicada remisión, véase Pareja Lozano en *Régimen...*, *op. cit.*, pág. 232 y ss.

20. DOGC de 18 de marzo de 1980.

21. Sobre los aspectos registrales de la LPLU, véase García García en «El Registro de la Propiedad y el urbanismo en la Ley del Parlamento de Cataluña de 18 de noviembre de 1981», RJC n.º 3, 1982.

Éstos son los motivos por los que parece más acertada la opción adoptada posteriormente por otras leyes autonómicas como la 4/1984, de medidas de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Madrid, o la Ley canaria 5/1987, sobre ordenación urbanística del suelo rústico, de acuerdo con las cuales se impide el otorgamiento de escrituras y, por tanto, también el acceso al registro de los actos de división o fraccionamiento que no disponen de la pertinente autorización urbanística.

b) La adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña

La promulgación de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña (LM), así como su desarrollo a través del reglamento aprobado por Decreto 146/1984, de 10 de abril, se produce también en el contexto ya citado de mantenimiento de las instituciones básicas contenidas en la LS 1976, sin perjuicio de su adaptación a las peculiaridades del medio físico de Cataluña, según se indica en su exposición de motivos, en aspectos como la extensión de sus municipios, las características de la propiedad fundiaria, la dimensión de sus agentes urbanísticos y las peculiaridades históricas, industriales o turísticas de sus asentamientos.

Aparte de estos rasgos específicos, la LM presenta en sus determinaciones una característica que a nuestro parecer la hace extraordinariamente adecuada en muchos de sus preceptos. Se trata del hecho de que detrás de la adecuación a estas peculiaridades se halla también la experiencia de unos cuantos años de intensa actividad administrativa en el ámbito urbanístico que permitió constatar las insuficiencias o dificultades de aplicación de determinadas previsiones contenidas en la LS 76, manteniendo sus principios institucionales básicos.

A destacar en este sentido preceptos como los relativos al régimen urbanístico del suelo, en aspectos como la ampliación del destino de los terrenos susceptibles de cesión en suelo urbano (art. 16 LM), o la supresión de la compensación intersectorial del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable programado (art. 17. 1.d y 20), así como la posibilidad de agrupar los terrenos de cesión a una o a varias de las destinaciones previstas legalmente (art. 17.4) o la posibilidad de formular planes parciales por subsectores (art. 13).

Mención específica merece la creación de los suelos de urbanización prioritaria, que permite agilizar notablemente la gestión urbanística, a pesar de no tratarse de un procedimiento sencillo especialmente por lo que respecta a su elaboración y redacción (arts. 25 a 42).

También en este capítulo de novedades legislativas claramente relacionadas con la experiencia extraída de la acción administrativa se sitúa la regulación de los edificios y usos disconformes (art. 45), más flexible que el régimen general de los edificios fuera de ordenación establecido en el artículo 60.2 y 3 LS, que generaba en determinados casos muchos problemas patrimoniales y no se ajustaba a la propia realidad jurídica.

La Ley de Medidas contiene también diversas previsiones relativas a la tramitación de los planes parciales y especiales, así como de los estudios de detalle y otros instrumentos de gestión urbanística, que en lo sustancial vienen a reproducir las previsiones contenidas en el Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, y que ha constituido sin duda la parte más polémica de este texto legal.

Así, la atribución al consejero de Política Territorial y Obras Públicas de un

control de tutela con efectos suspensivos sobre la competencia de aprobación definitiva de estudios de detalle, proyectos de urbanización y otros instrumentos de gestión atribuida a los ayuntamientos (arts. 9 y concordantes) fue anulada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 213/1988, que lo consideró contrario al régimen jurídico básico de las corporaciones locales establecido en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local.

Nos parece también criticable la falta de concreción que muestra la Ley si verdaderamente se pretendía configurar un régimen competencial específico frente al establecido en el indicado RDL 16/1981, que atribuyó a los ayuntamientos que fuesen capitales de provincia y tuviesen más de 50.000 habitantes la competencia de aprobación definitiva de los planes parciales y especiales, exigiendo que los indicados planes se formularan en desarrollo del planeamiento general. Este inciso tiene, entendemos, especial importancia sobre todo por lo que respecta a los planes especiales dado su carácter abierto y polivalente, ya que en principio hay que pensar que los planes parciales no pueden formularse si no es precisamente en desarrollo del plan general.

Como es sabido, estas competencias no se ejercieron habitualmente por parte de los municipios catalanes que aparentemente podían hacerlo. En la génesis de la inaplicabilidad de facto de este texto legal se encuentra la interpretación realizada por el Consejo Consultivo de la Generalidad,²² conforme a la cual la distribución competencial establecida por el Decreto-Ley indicado no podía alterar la que se determinó mediante los trasposos de competencias preautonómicos y que habrían quedado definitivamente consolidados a través de la disposición transitoria 6ª.6 del Estatuto de Autonomía.

No obstante, este criterio se vio desmentido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de abril de 1985, aunque este pronunciamiento se ocupaba de una situación anterior a la promulgación de la Ley de Medidas.

No deja de llamar la atención el que pacíficamente se haya considerado que el contenido de esta Ley cerraba definitivamente la polémica sobre la distribución competencial originada por la promulgación del Decreto-Ley 16/1981. Hay que observar que ni en la Ley 3/1984 ni en su Reglamento se contiene una prescripción legal que atribuya de forma expresa a determinados órganos o instancias administrativas la competencia para la aprobación definitiva de los planes parciales y especiales, sino que bien al contrario se obvia cuidadosamente cualquier referencia al órgano o administración competente para adoptar el acuerdo de aprobación definitiva de estas figuras.

Tanto es así, que la única atribución competencial expresa que se produce en la indicada legislación catalana se hace a favor de los municipios para la aprobación definitiva de los planes parciales en sectores de urbanización prioritaria, así como la ya indicada de los proyectos de urbanización y otros instrumentos de desarrollo y gestión urbanística.

Llama, pues, la atención la actitud del legislador en orden a no establecer una atribución competencial específica para la aprobación definitiva de planes parciales y especiales sobre todo si se tiene presente la polémica jurídica surgida de la situación normativa anterior.²³ Para añadir si cabe más confusión, es también curioso constatar

22. Dictamen n.º 4 de 27 de noviembre de 1981, véase en Dictámenes del Consejo Consultivo n.º 1, Barcelona, 1984.

23. Como referencias concretas de lo que se ha dicho se pueden citar los artículos 6.4, 6.5, 7.4 y 8.2 LM, así como los artículos 18, 27.5 y 28.1 de su Reglamento.

que la tabla de vigencias aprobada como consecuencia de la promulgación de la Ley de Medidas, si bien considera derogados diversos preceptos del reiterado Decreto-Ley 16/1981, omite, en cambio, cualquier referencia al artículo 5 del Decreto-Ley 16/1981, que, por tanto, no se considera derogado por la indicada tabla. Lo que no se sabe es si esto es debido a que no se pretende modificarlo o a que, a diferencia de otros preceptos del mismo Decreto-Ley, no se creyó necesario mencionarlo al no considerarlo vigente en Cataluña.

Es obvio que la situación descrita genera una considerable inseguridad jurídica, como consecuencia del vacío legislativo existente que no fue precisamente resuelto, como hemos visto, por la Ley de Medidas.²⁴

c) La refundición de la legislación urbanística vigente en Cataluña

Justo al final del período de 10 años de vigencia del Estatuto de Autonomía se han producido diversos acontecimientos en el ámbito urbanístico que han venido a alterar radicalmente el *statu quo* estudiado. Ello ha sido debido a la actuación del legislador estatal consistente en la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo, que, como su propio nombre indica, contiene numerosas determinaciones urbanísticas a las que la misma Ley en su disposición final 1.^a atribuye la naturaleza de básicas o de aplicación plena al amparo de títulos competenciales tan diversos como los previstos en los apartados 1, 8, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 CE.

Citamos este hecho porque no se puede separar el mismo de la promulgación de la Ley catalana 12/1990, de 5 de julio, por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, lo que dio lugar a la inmediata aprobación del Decreto Legislativo 1/1990, que contiene la indicada refundición. Si tenemos en cuenta que la necesidad de esta refundición era sentida desde mucho antes por los operadores jurídicos en Cataluña, especialmente a partir del intento no logrado del Código Urbanístico Catalán,²⁵ parece evidente la existencia de una vinculación directa entre su promulgación y la de la citada Ley estatal.²⁶

24. El recientemente promulgado DL 1/1990 hace, no obstante, una interpretación diferente de la cuestión examinada atribuyendo a la Generalidad la competencia de aprobación definitiva de estos planes parciales y especiales, atribución que a nuestro parecer excede las funciones de interpretación y aclaración atribuidas al ejecutivo catalán por la Ley delegante 12/1990, de 5 de junio, en tanto no dispone de soporte normativo.

25. La falta de utilidad de este código es atribuible sobre todo al hecho de que no dispusiese de eficacia normativa, sin perjuicio de su más que discutible concepción y articulación.

26. La refundición alcanza, además de los textos legales examinados, la siguiente relación establecida en el anexo de la Ley delegante:

- a) Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo.
- b) Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico.
- c) Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial.
- d) Ley 2/1984, de 9 de enero, sobre la utilización de los inmuebles alienados por el Instituto Catalán del Suelo para destinarlos a vivienda.
- e) Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales.
- f) Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña.
- g) Ley 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales.
- h) Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña.
- i) Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Cataluña y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

La situación es, sin duda, compleja, y se presta a reflexión desde diversas perspectivas, tanto la propiamente competencial como también sobre el alcance y contenido material de la refundición aprobada por el Consejo Ejecutivo. Entrar, sin embargo, en estas cuestiones excedería el objeto de este artículo, aunque sin duda constituirán capital elemento de referencia del balance que se pueda efectuar de la década que ahora se inicia.

Barcelona, diciembre de 1990

-
- j) Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y del régimen local de Cataluña.
 - k) Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña.
 - l) Ley 8/1988, de 7 de abril, del deporte.
 - m) Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos.

