

**PLANES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS: SITUACIÓN ACTUAL Y
PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Joan Manuel Trayter Jiménez
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Girona

Artículo Recibido: 25/11/2016

Artículo Aceptado: 28/12/2016

1.- Introducción

Este trabajo se estructura en dos partes. La primera de ellas, tiene por objeto el estudio de la situación actual respecto a los planes territoriales y urbanísticos, analizando la distinción entre ambos tipos de planificación, para analizar a continuación los concretos instrumentos de planificación, tanto territoriales como urbanísticos, que derivan de la regulación vigente en Cataluña, así como los sistemas de difusión o publicidad respecto a los mismos. La segunda, analiza las perspectivas de futuro respecto a los planes territoriales y urbanísticos.

Todo ello es tributario del sistema de planificación ideado por el Profesor BALLBÉ en la Ley del Suelo de 1956, pionera en su tiempo.

2.- Situación actual de los planes territoriales y urbanísticos

2.1. Planificación territorial y planificación urbanística: las dos caras de una misma moneda

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Después de la segunda guerra mundial se comprueba que los fenómenos de ordenación de la ciudad no sólo tienen su origen en su interior sino que son explicables, fundamentalmente, por fenómenos externos. Es ahí donde, junto a la normativa urbanística ordenadora de la ciudad, aparecen las reglas de ordenación del campo y de la urbe (*town and country planning act* de 1939 en Inglaterra) o de ordenación de territorio (*amenagement du territoire* de 1944 en Francia; *la pianificazione* del territorio en Italia).

Así, la ordenación territorial persigue la estructuración del territorio en las grandes líneas generales tales como las infraestructuras más importantes, distribuye los asentamientos y las actividades productivas y coordina las acciones a lo largo del territorio de la globalidad de los poderes públicos. Por ello, su papel no se reduce a la ordenación física del territorio, sino que recurre a la planificación económica y social y a la técnica de la coordinación entre los diferentes poderes públicos y los particulares (STC 227/87, de 29 de noviembre).

En cambio, la ordenación urbanística es menos ambiciosa y por ello más precisa (GIFREU, 2012) a la hora de determinar los usos del suelo, distribuyendo los lucrativos, que generan aprovechamiento urbanístico de los no lucrativos, los sistemas generales y configurar, el conjunto de derechos y deberes de los propietarios (STC 61/1997 FJ 6º). No obstante, tanto en un caso como en el otro será necesario recurrir al instrumento de la planificación.

Estas ideas fueron recogidas en el EAC de 1979 así como también en el art. 149.1º del actual Estatuto de Autonomía de 2006, que, además de atribuir la competencia exclusiva a la Generalitat en materias a las que nos referiremos, distingue entre ordenación del territorio, del paisaje, del litoral y del urbanismo. Sin embargo y en materia de ordenación territorial, la competencia exclusiva debe matizarse prudentemente por la jurisprudencia constitucional que atribuye al Estado, por ejemplo, las infraestructuras que transcurren por más de una Comunidad Autónoma consideradas de interés general (STC 149/1998, de 2 de junio).

Por su parte, aunque el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (TRLUC) sólo regula, propiamente, los instrumentos de planificación urbanística (Título III), son constantes las referencias a la ordenación territorial y, en concreto, al debido respeto a la misma a la hora de elaborar los planes urbanísticos (arts. 3.3, 13.2, 32, 56, 60, 61, 62, 67, 68, 77, 82

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

TRLUC) y también al aprobar o autorizar proyectos, obras o usos (arts. 49, 51, 53 TRLUC).

2.2 Los instrumentos de planificación territorial y urbanística en Cataluña

2.2.1 Los planes territoriales

Cataluña fue pionera en regular la ordenación del territorio en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial. Esta Ley, todavía vigente, ha sido modificada en diversas ocasiones: por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña; por la Ley 15/2000, de 29 de diciembre, alterando la composición de la comisión de coordinación de política territorial; por la Ley 24/2001, de 31 de diciembre, de modificación de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales; por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre que, en su artículo 86, incorpora la figura del Plan Director Territorial; por el Decreto 142/2005, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales; y por la Ley 23/2010, de 22 de julio, para fijar el ámbito de planificación territorial de El Penedès.

Poniendo de relieve los desequilibrios territoriales existentes en la distribución de la población y las actividades del territorio, la Ley se fija, entre otros objetivos, fomentar una distribución equilibrada del territorio con el fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados y promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio, potenciando así las actividades económicas y una mayor calidad de vida. Para ello, y además de otro tipo de medidas (principalmente de fomento), diseña varios tipos de planes.

Por un lado, el *Plan Territorial General de Cataluña* (PTG), aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, que abarca todo el territorio de la Comunidad Autónoma y define los objetivos de equilibrio territorial de interés general, actuando como un marco orientador de las acciones que emprendan los poderes públicos para atraer la actividad económica a los espacios territoriales y para conseguir unos niveles de calidad de vida similares, con independencia del ámbito del territorio donde se viva.

Se definen por ello también los objetivos para conseguir el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Sus directrices y sistemas han de ser tenidos en

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

cuenta por el planeamiento de desarrollo y, en concreto, por los planes de inferior rango como los *Planes Territoriales Parciales* (PTP).

Este tipo de instrumentos los tramita, inicial y provisionalmente, el Conseller de Política Territorial y Obras Públicas o las entidades locales que lo han elaborado; y su aprobación definitiva corresponde al Govern de la Generalitat (art. 14 LPT).

En la actualidad, los PTP vigentes son: el PTP de Ponent (Terres de Lleida); el PTP Metropolitano de Barcelona; el PTP de l'Alt Pirineu i l'Aran; el PTP de las Comarcas de Girona; el PTP de las Comarcas Centrales; el PTP de Les Terres de l'Ebre; y el PTP de El Camp de Tarragona.

Los mismos definen los asentamientos urbanos; los núcleos aptos para el establecimiento de equipamientos; los espacios abiertos; o el emplazamiento de infraestructuras como la red viaria o la red ferroviaria. Entre todos debe haber una necesaria coherencia que haga posible obtener una visión de conjunto del territorio¹.

Junto a ellos, se recogen los *Planes Territoriales Sectoriales* (PTS). Su ámbito de aplicación es el territorio de Cataluña, pero únicamente un sector o ámbito de actuación como por ejemplo la movilidad o el medioambiente. Entre ellos destaca el Plan de Aeropuertos, Aeródromos y Helipuertos de Cataluña 2009-2015, el Plan de Infraestructuras de Transporte de Cataluña 2006-2026, el Plan de Energía y Cambio Climático de Cataluña 2012-2010, el Plan General de Política forestal o el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales (Decreto 379/2006, de 10 de octubre).

Estos planes son elaborados por los distintos departamentos de la Generalidad, en colaboración con el de política territorial y obras públicas (que debe de emitir un informe preceptivo) y han de ser aprobados definitivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat (art. 19 LPT) (Decreto 379/2006, de 10 de octubre).

Finalmente, los *Planes Directores Territoriales* (PDT), concretan las directrices generales fijadas en el PTG o en los *Planes Territoriales Parciales* (PTP), en ámbitos inferiores a los de estos últimos, aunque han de tener carácter supramunicipal pudiendo, en todo caso, abarcar incluso municipios incardinados en distintos planes territoriales

¹ En particular, esta visión de conjunto se facilita a una serie de "Planos de síntesis" (en concreto, diez), elaborados por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Dichos planos, que no tienen valor normativo, se han obtenido mediante la refundición de las determinaciones de los planes territoriales parciales correspondientes a cada una de las variables a las que se refieren estos planos. http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/territorials_parciels/sintesi_plans_territorials_parciels/

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

parciales. Su función es la de desarrollar alguna de las determinaciones previstas en el art. 13.1 LPT para los planes territoriales parciales, a los que se someten. La aprobación definitiva, al igual que el resto de planes territoriales de desarrollo, corresponde al Gobierno de la Generalitat. En la actualidad, únicamente está vigente el PDT de l'Alt Penedès².

2.2.2 Los planes urbanísticos

El artículo 55 TRLUC establece que la planificación urbanística del territorio se realiza mediante el planeamiento urbanístico general, desarrollado por el planeamiento urbanístico derivado.

Atendiendo al principio de jerarquía entre planes, el planeamiento derivado está supeditado a las determinaciones del planeamiento general, sin perjuicio de que aquellas modificaciones que se puedan introducir en algunos supuestos específicos previstos en la propia Ley (arts. 67, 68 y 70.4 TRLUC).

2.2.2.1 El planeamiento urbanístico general

El planeamiento urbanístico general está integrado por los planes directores urbanísticos, por los planes de ordenación urbanística municipal; por las normas de planeamiento urbanístico; y por los programas de actuación urbanística municipal. Veamos brevemente las características de cada uno de estos instrumentos.

1) Los *Planes Directores Urbanísticos (PDU)* establecen las directrices para la coordinación de la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal, las determinaciones sobre desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de las personas, mercancías y transportes públicos, medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para la estructuración de cada tipo de suelo, la concreción y delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, la programación de políticas supramunicipales de suelo y vivienda, la delimitación de las áreas residenciales estratégicas y las determinaciones para proceder a la ejecución directa de tales actuaciones.

Siendo aprobados por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, sus determinaciones, de acuerdo con el art. 56 TRLUC, se imponen de manera inmediata al

² El PDT de l'Empordà i el PDT de La Garrotxa quedaron sin efectos, de acuerdo con lo previsto la disposición final de la normativa del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Gerundenses, aprobado por Acuerdo de Gobierno de 14 de septiembre de 2010 y publicado en el DOGC n.º 5735 de 15 de octubre de 2010.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

resto de planes de desarrollo que deberán adaptarse a éste, sin necesidad de poner en marcha el mecanismo de la revisión; e incluso pueden ser directamente ejecutados³. Desde que se aprobara, en 1996, en primer PDU (el del Delta del Ebre), se ha producido una gran proliferación de este tipo de planes, especialmente durante los últimos años. En efecto, veinte de los veinticinco PDU actualmente vigentes se han aprobado en la última década; siendo una tendencia que parece va a tener continuidad, a la vista del gran número de PDU que se encuentran en tramitación actualmente⁴.

2) Los *Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)* son instrumentos de planificación que resultan obligatorios para los Ayuntamientos y que tienen carácter *originario* -pues no precisan de la existencia previa de otro tipo de planes para su formulación y aprobación-; son *necesarios*, en la medida en que su inexistencia impide el desarrollo urbanístico del ámbito concreto, por ser facultad suya en exclusiva la clasificación del suelo; tienen carácter *integral*, porque regulan todos los aspectos posibles de la ordenación urbanística; y son de *alcance municipal o supramunicipal* (art. 57.1 TRLUC).

Corresponde al POUM fijar unas bases de ordenación que han de consistir, como mínimo, en establecer la clasificación del suelo, definir el modelo urbano y su futuro desarrollo de acuerdo con el principio de desarrollo urbanístico sostenible como plasmación del mandato dirigido a los poderes públicos, para que velen por el uso racional de los recursos naturales (art. 45 CE). Asimismo, también corresponde a este instrumento de planificación fijar la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, consistente en la localización de los sistemas urbanísticos generales de comunicaciones, espacios libres y equipamientos y las pautas para su desarrollo y determinar las circunstancias que producirán su futura modificación o revisión.

³ La jurisprudencia ha sido clara respecto a los límites de este instrumento, que sólo pueden contener determinaciones de ámbito supramunicipal, quedando vetadas cuestiones concretas de la calificación urbanística de los terrenos (si es más conveniente el uso hotelero al residencial unifamiliar, regulación sobre espacios libres públicos, reflexiones sobre aparcamientos y arbolado, determinación de alturas máximas), siendo dicho contenido nulo de pleno derecho (STSJC, de 13 de enero de 2009, nº 17, Pla Director Sistema Costaner, sector Port Lligat, Cadaqués. Ponente: Manuel Táboas Bentanachs).

⁴ En el momento de la finalización de este trabajo, consta en la web del Departamento de Territorio y Sostenibilidad que se están tramitando trece PD, pudiendo citar, entre otros: el PDU de la actividad económica en el Baix Llobregat, PDU de la actividad minera en el Bages; PDU del dominio esquiable de la Molina-Masella o el PDU de Enoturismo. http://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/planejament_urbanistic/pla_director_urbanistic_pdu/en_curs/

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

El POUM contiene dos tipos de determinaciones: las generales, que afectan a todo el territorio regulado y las específicas para cada tipo de suelo. Entre las primeras, clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable (arts. 25 y 58.1 TRLUC); desarrolla la estructura general y el modelo territorial adecuado al desarrollo urbanístico sostenible; concreta los índices de crecimiento, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbanístico conforme a una utilización racional del territorio; incorpora las previsiones sobre la disponibilidad de recursos hídricos y energéticos; fija los espacios libres públicos que como mínimo han de constituir el 20% del techo admitido por el planeamiento para uso residencial no incluido en ningún sector de planeamiento. Con carácter potestativo puede definir el sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas y debe adoptar las medidas que permitan asegurar una movilidad sostenible. Asimismo, y en ausencia de PAUM, debe concretar por medio de la denominada agenda las determinaciones propias de esta figura de planeamiento en lo que respecta a las propiedades y previsiones temporales de ejecución del POUM. Además, debe incluir la determinación del momento en que será necesaria su revisión (ya sea ordinaria o bien por circunstancias que originen una revisión anticipada).

Junto a ello se incluyen las determinaciones específicas para cada tipo de suelo: urbano (consolidado y no consolidado art. 58, 2 a 6 TRLUC); urbanizable (delimitado, siendo en este caso las determinaciones más detalladas, y no delimitado, art. 58.7 y 8 TRLUC) y no urbanizable (art. 58.9 TRLUC). Mientras que para el suelo urbano las determinaciones del POUM son muy detalladas, hasta el punto que pueden ejecutarse directamente; en relación a los demás tipos de suelo suele requerirse para que la ejecución la elaboración y aprobación de un plan parcial.

A lo largo de 2015, han entrado en vigor y figuran en el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña veintinueve nuevos POUM, ocho de los cuales son municipios que se regían por normas de planeamiento urbanístico; catorce, por normas subsidiarias y 7 municipios por planes generales de ordenación.

3) Los *Programas de Actuación Urbanística Municipal (PAUM)* constituyen una auténtica expresión de las políticas de suelo y vivienda que un municipio, o varios, desea llevar a cabo en el suelo residencial o industrial en los próximos seis años (art. 60.1 y 2 TRLUC).

Con respecto a su contenido, comprenden las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo del POUM en materia de reforma y mejora urbanas, previsiones de un desarrollo urbanístico sostenible respetando, en todo caso, el principio de jerarquía, en lo que se refiere al contenido de los planes territoriales y del PDU, si existiese.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Teniendo en cuenta estas notas, entre los documentos que integran los PAUM destacan: la memoria justificativa respecto a la coherencia del programa con el planeamiento territorial y urbanístico, la relación de actuaciones programadas, el calendario de ejecución, la evaluación económico-financiera, los planos de información y delimitación y los esquemas de integración urbana. (art. 61 TRLUC).

4) Las *Normas de Planeamiento Urbanístico (NPU)* son instrumentos de planeamiento general cuya principal función es la de suplir al POUM en los casos de pérdida de vigencia de éste (ya sea a causa de su anulación por los tribunales, porque lo acuerde la Generalitat por razones de interés público o mientras se tramita la aprobación de un nuevo POUM), o la de completar sus determinaciones (Art. 62 TRLUC).

Entre estas dos funciones genéricas destaca por su importancia la primera de ellas, que intenta evitar el supuesto de un urbanismo sin plan o, en definitiva, un urbanismo sin ley (T.R. FERNÁNDEZ, 2011).

Con respecto a su contenido, de conformidad con lo señalado por los artículos 62 TRLUC y 78 RLUC, deben de contener las determinaciones precisas en orden a la clasificación y uso pormenorizado del suelo y prever los planes necesarios para asegurar su operatividad y eficacia. Se trata, por tanto, de planes reducidos que intentan salvar la lentitud y complejidad del proceso de tramitación del plan y cuya elaboración y aprobación se atribuye al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas (art. 62.4 TRLUC).

Aunque la existencia de este tipo de planes debería ser cuasi anecdótica, lo cierto es que subsisten muchos municipios que aún no disponen de POUM y que se siguen rigiendo por NPU, cuestión que contraria el carácter obligatorio y necesario del POUM⁵.

2.2.2.2 El planeamiento derivado

⁵ En particular, llama la atención de la situación existente respecto a los municipios incluidos en el ámbito de actuación de la CTU de la Val d'Aran (Arres, Bausen, Bossòst, Canejan, Els Bordés, Les, Naut Aran, Vielha e Mijaran y Vilamòs), los cuales se rigen en la actualidad por los cuales se rigen por las Normas Urbanísticas aprobadas el 18 de enero de 1982 (DOGC 31/03/1982).

En los municipios incluidos en el ámbito de actuación de la CTU de Barcelona, la proporción es la siguiente: de 128 municipios, 103 disponen de POUM o de Plan General de Ordenación; mientras que hay 25 que se siguen rigiendo por normas subsidiarias de planeamiento (en particular: Canet de Mar, Dosrius, el Pla del Penedès, Fogars de Montclús, Font-rubí, Granera, Gualba, La Granada, Les Cabanyes, Montseny, Olivella, Orrius, Pacs del Penedès, Pontons, Puigdàlber, Sant Esteve de Palautordera, Sant Feliu de Codines, Sant Quintí de Mediona, Santa Fe del Penedès, Tagamanent, Torrelavit, Ullastrell, Vallgorguina, Vilalba Sasserra y Vilanova del Vallès).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Son instrumentos de planeamiento urbanístico derivado: los Planes Parciales, los Planes Parciales de Delimitación, los Planes Especiales Urbanísticos (de desarrollo o autónomos) y los Planes de Mejora urbana.

1) *Los Planes Parciales (PP)* tienen como objeto, en suelo urbanizable, desarrollar el planeamiento urbanístico general y contienen una regulación pormenorizada, hasta sus últimos detalles, del uso y aprovechamiento del suelo del sector que se ordena.

Su regulación legal se encuentra en los arts. 65 TRLUC y 79 RLUC requiriéndose que previamente se haya aprobado un POUM pues, precisamente, su función es la de concretar y desarrollar las determinaciones del planeamiento superior al que está jerárquicamente sometido. A esos efectos, los planes parciales califican el suelo (residencial, industrial, servicios, etc.), regulan los usos y los parámetros de la edificación que permitirán el otorgamiento de las licencias, señalan alineaciones y rasantes y definen los parámetros básicos de la ordenación de volúmenes; todo ello con el debido respeto, obviamente, de los estándares urbanísticos previstos en la Ley (art. 63 TRLUC).

2) *Los Planes Parciales de Delimitación (PPD)*, contemplados en el art. 33.4 TRLUC son el instrumento necesario para la transformación de un sector de suelo urbanizable no delimitado, debiendo asegurar la coherencia de la actuación de transformación con los parámetros establecidos en el POUM (que, en suelo urbanizable no delimitado es mucho más inconcreto)⁶.

A la vista de lo anterior, el plan parcial de delimitación realiza las funciones del PAUM y del plan parcial en el suelo urbanizable no delimitado, siendo el instrumento que dota de contenido al derecho de propiedad pues, hasta su aprobación, el régimen jurídico del suelo urbanizable no delimitado se asemeja al del suelo no urbanizable (arts. 47 y 52 TRLUC).

3) *Los Planes Especiales Urbanísticos* son aquellos que, en lugar de ordenar globalmente el territorio, atienden sólo a alguno de sus aspectos como pueden ser el medio rural y el medio natural; los bienes catalogados; el sistema urbanístico de comunicaciones y sus zonas de protección; los equipamientos comunitarios; los espacios libres públicos ; las masías, casas rurales y otras edificaciones en suelo no

⁶ El origen de los planes parciales de delimitación se encuentra en la distinción que llevaba a cabo la Ley del 76 entre suelo urbanizable programado (que únicamente necesitaba de la aprobación de un plan parcial para desarrollarse) y no programado (que necesitaba del denominado programa de actuación urbanística —PAU—) y que una vez aprobado se requería el preceptivo plan parcial.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

urbanizable; o las obras y usos referidos a la actividad de camping y aparcamiento de caravanas, autocaravanas y remolques-tienda previstos expresamente en el plan de ordenación urbanística, entre otros (art. 57 TRLUC).

Lo más relevante en este tipo de instrumentos de planificación es que se justifique la necesidad de su aprobación y su compatibilidad con el planeamiento general incluso cuando no desarrollen sus determinaciones (art. 55. 3 TRLUC y art. 92.2 RLUC) y que se respete el principio de jerarquía respecto a los planes superiores (territoriales), aunque el legislador ha flexibilizado en los últimos años las relaciones entre Plan General – Plan Especial.

Como muestra de esa flexibilización han surgido en los últimos años los *Planes Especiales Urbanísticos Autónomos*, una tipología de planes regulada en el art. 68 TRLUC que permite implantar en el territorio infraestructuras no previstas en el planeamiento territorial o urbanísticos relativas a los sistemas urbanísticos de comunicaciones o de equipamiento comunitario, de carácter general o local.

4) Los *Planes de Mejora Urbana (PMU)* son los sucesores de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI).

Estos planes están pensados, fundamentalmente, para la realización de operaciones urbanísticas de mejora de los cascos antiguos de las ciudades, de reforma interior, de reubicación o regeneración del tejido urbano. El artículo 70.4 TRLUC permite su utilización para realizar actuaciones de mejora urbana no contenidas en el planeamiento urbanístico general. En estos supuestos, el PMU debe respetar también el planeamiento general y, particularmente, los usos principales, los aprovechamientos y las cargas urbanísticas y la estructura fundamental del plan general⁷.

2.3. La publicidad de la planificación territorial y urbanística

⁷ A estos efectos, se considera que no hay alteración de aprovechamientos o cargas urbanísticas cuando el PMU mantiene los usos principales y la edificabilidad bruta establecidos en los POUM y determina unas cargas de cesión de suelo y de urbanización equivalentes a las derivadas del planeamiento general. También se entiende que no hay alteración de la estructura fundamental precisada en el planeamiento general, si el PMU mantiene su destino a sistemas de los terrenos así calificados en el POUM, sin perjuicio que pueda modificar su nivel de servicios o introducir ajustes en su delimitación que no alteren substancialmente su funcionalidad, superficie o localización en el ámbito territorial (art. 90.5 RLUC)

La jurisprudencia se ha mostrado estricta a la hora de valorar estas limitaciones a las que está sometido el PMU, anulando planes que alteraban la estructura fundamental del plan general u otros aspectos sustanciales (STS el 25 de enero de 1985, Ar. 879, Plan Especial Vullpalleres. Ponente: J. M. Reyes Montereal). Asimismo, el TSJC, ha anulado planes especiales que clasificaban suelo o fijaban la estructura general al margen del POUM (así, STSJC, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 3 de mayo de 2011, núm. 336, Ar. 341663, Plan Especial Presó de Figueres. Ponente: Manuel Táboas Bentanachs).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

A la vista del gran número de planes territoriales y urbanísticos existentes y de la, no siempre clara, relación que existe entre ellos, es fundamental que se garantice su publicidad, lo que implica, no sólo su publicación en los distintos diarios y boletines oficiales; sino también que los ciudadanos puedan consultar los instrumentos de planificación en todo momento, informarse de su contenido y también obtener copia de los mismos (art. 103 TRLUC).

Estas ideas, consecuencia necesaria del principio de publicidad que impera en el ámbito urbanístico (art. 8 TRLUC) se han visto reforzadas a raíz de la aprobación de la legislación de transparencia. En virtud de las previsiones de carácter básico incorporadas a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG); y del desarrollo de las mismas en Cataluña a través de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBGC), las Administraciones Públicas deben adoptar las medidas necesarias para facilitar a las personas el conocimiento, de forma periódica y actualizada, de un conjunto de informaciones relevantes para garantizar la transparencia de su actividad, lo que incluye, obviamente, la planificación urbanística. En este contexto, los medios a través de los cuales se facilita el conocimiento por parte de los ciudadanos de los instrumentos de planificación son los siguientes:

1) El *Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña (RPUC)*: La publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos adoptados por la Administración de la Generalitat debe incluir el enlace con el RPUC, el cual garantiza la publicidad de los instrumentos de planeamiento en vigor y su consulta, tanto de forma presencial como por medios telemáticos (art. 103 TRLUC)⁸; y también la consulta telemática y la descarga de los documentos que conforman el plan tal como han sido aprobadas.

2) El *Mapa Urbanístico de Cataluña (MUC)*: El MUC es mapa de carácter sintético del planeamiento general que permite hacer la lectura continua de la ordenación urbanística, resolviendo las diferencias de codificación, lenguaje y de representación que tienen los diferentes planes urbanísticos vigentes en la actualidad.

El MUC complementa de esta manera la información que puede obtenerse a través del RPUC; siendo una representación gráfica que refunde la información en un único mapa sintético con un lenguaje común, orientada al estudio y análisis territorial.

⁸ El art. 18 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Cataluña, desarrolla las principales notas de este instrumento.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Pese a no tener validez jurídica, el sistema informático del MUC establece algunas bases para que a medida que se avance en tramitación electrónica de los instrumentos de planeamiento se pueda ir avanzando también en esta línea⁹.

3) El *Portal de la Transparencia de la Generalitat de Catalunya*: Las obligaciones de publicidad activa impuestas por la legislación estatal y autonómica de transparencia se hacen efectivas a través de los portales de la transparencia, instrumentos de gestión de documentos públicos creados específicamente por estas leyes (art. 10 y art. 5.5 LTBGC) que pretenden actuar como punto de encuentro y difusión de información, y que reflejan la nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

En Cataluña, el Portal de la Transparencia está organizado y gestionado por la Administración de la Generalitat e integra también la información de las administraciones locales. Aunque éstas últimas pueden crear, también, sus propios portales de transparencia, el acceso a su contenido debe facilitarse desde el Portal de la Transparencia de la Generalitat de forma interconectada y facilitando la integración (art. 5.5 LTBGC).

A través de este instrumento, y de conformidad con lo dispuesto en la LTBGC, se deben hacer públicos: “el plan territorial general, los planes territoriales parciales, los planes directores territoriales sectoriales, los planes directores urbanísticos, los planes de ordenación urbanística municipal, el plan de espacios de interés natural y los demás planes y programas que deban elaborarse en cumplimiento de una norma con rango de ley y los planes que deben publicarse con carácter obligatorio” (art. 12.4 LTBGC). Asimismo, también se deben hacer públicas a través del Portal de la Transparencia: “las modificaciones de los planes y programas y la información económica, geográfica y urbanística, de elaboración propia o externa, que se haya utilizado para elaborarlos y para evaluar su ejecución” (art. 12.5 LTBGC).

A la vista de lo anterior, y a diferencia del RPUC y del MUC, la publicidad realizada a través del Portal de la Transparencia resulta más amplia, pues no sólo alcanza a la planificación urbanística; sino también a la planificación territorial; y, además, las informaciones objeto de publicidad no son sólo los instrumentos de planificación y los documentos que los conforman, sino también otras informaciones (de elaboración propia o externa) utilizada para elaborarlos o para evaluar su ejecución.

⁹ http://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/urbanisme/mapa_urbanistic_de_catalunya/

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Además, hay que tener en cuenta que la información difundida a través del Portal de la Transparencia debe cumplir, desde un punto de vista formal, con los requerimientos de la LTBGC, que exige que la información se publique de forma clara, estructurada y en formato reutilizable y con un buscador que permita un acceso rápido, fácil y comprensible a la información y que incorpore mecanismos de alerta sobre los datos que se han actualizado (art. 5.1 y 5 LTBGC).

3.- Perspectivas de futuro

3.1. La integración de los planes territoriales y urbanísticos

Uno de los proyectos de futuro que es urgente consolidar es la necesaria integración de los planes territoriales y los planes urbanísticos. En la actualidad, la frontera entre unos y otros está totalmente difuminada, por cuanto los primeros ordenan, en teoría, el territorio; y los segundos establecen las determinaciones y usos de la urbe, la ciudad. Sin embargo, en la práctica, esa distinción es más teórica que real. Los denominados planes territoriales contienen determinaciones y usos que inciden en la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos (determinaciones respecto a infraestructuras, puertos, aeropuertos, grandes instalaciones). Por su parte, los planes urbanísticos regulan el territorio (lo han hecho siempre) y, en consecuencia, tener diversas legislaciones que regulen los distintos planes y, encima, pretender distinguir aquellos que son puramente de planificación territorial de los otros, que son meros planes urbanísticos, es tarea imposible.

Esta disfunción hace que en las futuras leyes se integre la regulación de la planificación territorial y la urbanística con el fin de dar coherencia a todo el sistema.

3.2. La simplificación del sistema: la reducción del número de planes

Derivado de la afirmación anteriores que resulta insostenible, en la actualidad, la proliferación de planes territoriales, urbanísticos y los creados por la legislación sectorial (carretera, ferrocarriles, protección de espacios naturales, del patrimonio histórico). Esta malgama planificadora produce el efecto contrario, es decir, la mala planificación. El operador jurídico y el ciudadano acaban en una confusión normativa, sin saber exactamente cuál es el plan que prevalece, si existe, o no, jerarquía normativa entre los distintos planes y qué reglas deben aplicarse (si el plan general deroga el especial, si el superior impone sus determinaciones al inferior). A esta confusión contribuye las

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

atribuciones competenciales de los distintos órganos de las Administraciones Públicas, celosos de defender sus potestades por encima de la necesaria coordinación entre ellos. Aquí lo importante es que una correcta planificación favorezca el territorio y la ciudad, dé seguridad jurídica al ciudadano y estabilidad al sistema. El que un órgano administrativo tenga más o menos poder es una cuestión que sólo interesa al político que rige en un determinado momento una Consejería o un Ministerio, pero, en general, únicamente contribuye a crear oscuridad en el sistema.

3.3. La ordenación de los planes en base a criterios de jerarquía y materia

Cualquier sistema de planificación territorial y urbanística pasa por el respeto a dos principios elementales, a saber: a) el principio de jerarquía de planes, según el cual las leyes y los reglamentos ejecutivos se imponen al planeamiento y, además, los planes deben estar ordenados de forma jerárquica; y b) el principio de materias reservadas, según el cual, cada tipo de plan ha de tener atribuida por ley un conjunto de funciones, un contenido material que le corresponde en exclusiva y que no puede ser desempeñado por los demás.

Por desgracia, las reformas legales que padecemos últimamente no dejan claras estas dos reglas capitales de la ordenación territorial y urbanística. La confusión viene provocada, en ocasiones, por intentar modificar la Ley en aspectos que han sido declarados conflictivos por la jurisprudencia de nuestros tribunales, olvidando que, precisamente, que la solución legal pasa por acatar y cumplir esas mismas resoluciones. En consecuencia, el resultado final es que el sistema de planificación introduce una serie de resquicios y excepciones a la regla general que impiden un resultado final satisfactorio.

3.4. El principio de coordinación entre planes. Especial referencia a la coordinación de los planes de ordenación urbanística municipal de municipios limítrofes

Otra de las situaciones que se están produciendo con mayor frecuencia en la actualidad es que cada municipio regula su planificación de espaldas al municipio contiguo. Esta circunstancia se produce, especialmente, por la aplicación de la figura de los planes generales (con su distinta nomenclatura) de manera independiente en cada municipio. El problema se agrava cuando los municipios son pequeños y el territorio a ordenar escaso. Aquí es necesario potenciar los planes superiores, supramunicipales, con el fin de ordenar correctamente la ubicación de grandes infraestructuras, establecimientos

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

comerciales, carreteras interurbanas, dotaciones públicas y privadas. La actual situación está dando lugar a graves disfunciones y contrasentidos, que únicamente pueden ser solucionados con la potenciación de los planes supramunicipales y la aplicación del principio de coordinación a todos sus niveles. En este sentido, por ejemplo, en Cataluña deberían regularse las grandes cuestiones que afectan a distintos municipios en los planes directores. Las grandes determinaciones de los mismos han de imponerse a la planificación municipal.

3.5. La transparencia en la tramitación y aprobación de planes

Las leyes de transparencia, como hemos tenido oportunidad de señalar, han incorporado importantes novedades a la hora de reforzar la publicidad respecto a los instrumentos de planificación territoriales y urbanísticos. Sin embargo, estas normas tienen un mayor espectro, pues de ellas se deriva un nuevo modelo de Administración: una nueva forma de entender la gestión de los asuntos públicos y las relaciones entre Administración y ciudadanos.

Así, en el caso de Cataluña, la LTBGC, no sólo introduce previsiones dirigidas a mejorar la calidad de la información; sino que también incentiva la participación ciudadana en la actividad administrativa, ordena la intervención en los asuntos públicos de los grupos de interés y establece, asimismo, un sistema de garantías y un régimen sancionador dirigido a hacer posible la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades (ARAGUÀS, 2016).

Estas ideas deben trasladarse, necesariamente, a la actividad pública urbanística; adaptando las implicaciones que derivan de este nuevo modelo de Administración a las características propias del urbanismo, de forma que la transparencia se haga presente, especialmente, a lo largo del procedimiento de tramitación y aprobación de planes. La posibilidad de monitorizar todo el procedimiento que conduce a la aprobación de un plan, la incorporación de nuevos sistemas de participación, el máximo conocimiento respecto a la influencia que ejercen los grupos de interés (*lobbies*) en la ordenación urbanística y la existencia de mecanismos que permitan, cuando proceda, exigir responsabilidades derivadas de una mala planificación, son las claves para la consecución de un urbanismo transparente.

3.6. La evaluación ambiental estratégica

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

La Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medioambiente fue traspuesta a nivel estatal por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, Ley básica a la que, urgentemente, se ha de adaptar la Ley catalana 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas.

Mientras no se produce esta adaptación, se deben aplicar las prescripciones de la Ley 6/2009 que no contradigan la normativa básica, todo ello de acuerdo con las reglas contenidas en la Disposición final octava de la Ley catalana 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.

Esta regulación parte de la idea que la mejor forma de proteger el territorio es utilizar los instrumentos territoriales y de planificación urbanística para introducir las técnicas de control ambiental. El urbanismo ambiental es, por tanto, un principio ya consolidado. La Ley estatal recoge por vez primera la evaluación ambiental como un todo unitario incluyendo, en primer término, la realización de estudios previos para analizar los efectos ambientales de la futura aprobación de planes y programas urbanísticos, con la finalidad de elegir la mejor opción desde el punto de vista ambiental: es la evaluación ambiental estratégica. Una vez aprobado el plan teniendo en cuenta esas determinaciones y en fase de ejecución, cuando se ha de realizar un proyecto, actividad o la instalación de una gran infraestructura, se trata de elegir la opción menos gravosa para el medioambiente: es el estudio de impacto ambiental.

La primera, por tanto, es general, tiene una finalidad preventiva; mientras que la segunda es para un caso específico y tiene una finalidad o función reparadora. La importancia de la Ley, y la tendencia necesaria de la planificación urbanística, es haber unificado estas dos técnicas. Tanto la decisión primaria (elaboración del plan) como la secundaria (ejecución del proyecto o instalación) han de tener un sentido unitario, teniendo en cuenta que la ordenación del territorio y el urbanismo ha de incorporar una visión ambiental.

En concreto, la planificación urbanística ha de incorporar todos los documentos e informes ambientales realizados por la autoridad ambiental (declaración ambiental estratégica, informe ambiental estratégico, declaración de impacto ambiental, informe de impacto ambiental) y han de ser tenidos en cuenta por el planificador urbanístico pues tienen carácter cuasi vinculante (CUYÁS, 2014).

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

3.7. Gobernanza, contenido de los planes y lucha contra el monofuncionalismo urbanístico

Es importante reconocer que, respecto al contenido de los planes territoriales y urbanísticos, deben potenciarse, sobre todo respecto a estos últimos, los planteamientos multiculturales, plurifuncionales y conservacionistas respecto a la depredación del territorio por oposición al monofuncionalismo urbanístico y sus modernas concreciones como la construcción de grandes centros comerciales y de oficinas en la periferia o la especialización del centro. El Plan debe crear ciudades que proporcionen un entorno atractivo para sus habitantes mediante la técnica de la planificación urbanística y de la mezcla de usos.

En esta línea, hay que luchar por no dilapidar el territorio, bien escaso, evitando que el urbanismo se convierta en una mancha de aceite sin ningún límite ni control. Hay que apostar por planes que concentren la urbanización, evitando la disgregación y el crecimiento desordenado de las ciudades.

3.8. La incorporación de nuevas vías de control de los planes urbanísticos

Resulta importante buscar nuevas vías de control de los planes urbanísticos. Al ya conocido control político, control social y control jurisdiccional, el legislador debe potenciar las vías de resolución alternativa de conflictos que prevé, con carácter general, la Ley 39/2015 (art. 112.2).

Resulta importante residenciar el control de los planes en comisiones independientes que, de algún modo, decidan sobre la legalidad del plan de manera rápida y sin necesidad de esperar a una resolución judicial que, por definición, resulta inaplicable.

Esta posibilidad está dando muy buenos resultados en ámbitos como la contratación, el justiprecio expropiatorio o, incluso, los tributos locales.

3.9. La importancia creciente de la documentación del plan y su contenido

Según la funcionalidad y objeto de cada tipo de plan, éste debe contener una serie de documentos cuya ausencia o insuficiencia puede acarrear la ilegalidad del propio plan. Desde este punto de vista, destacamos la importancia de la memoria (que es vinculante

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

para el planeador), los planos de información y ordenación, las normas urbanísticas y la memoria social, que ha de justificar las decisiones relativas a las necesidades sociales de acceso a la vivienda.

De especial trascendencia en la actualidad es la denominada evaluación económico-financiera de las actuaciones a desarrollar y la agenda o plan de etapas.

El plan, como dibujo muerto que es, debe ser llevado a la práctica, hacerse realidad. Las previsiones respecto a la urbanización, infraestructuras, enlaces viarios, puentes, servicios, deben ser viables económicamente y debe estar fijado el plazo para su realización. En este sentido, el estudio del impacto económico del plan es esencial. Quién ha de pagar, cuándo se ha de pagar, cómo se ha de financiar cada una de las infraestructuras e, incluso, el mantenimiento de las obras a realizar, son cuestiones que deben estar recogidas debidamente en el estudio de impacto económico.

Por ello, la mejor jurisprudencia declara la nulidad de los planes que incorporen estudios económicos financieros insuficientes o sin concretar las etapas en que deben ejecutarse las obras de urbanización. De la misma manera, es muy importante, como ya hemos dicho, la documentación ambiental del plan.

Bibliografía

AGUIRRE FONT, Josep Maria (2015) Régimen jurídico del litoral catalán: Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014, Barcelona, Atelier.

ARAGUÀS GALCERÀ, Irene (2016), La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, Barcelona, Atelier (en prensa).

GIFREU FONT, Judith (2012), *L'ordenació Urbanística a Catalunya*, Barcelona, Marcial Pons.

T.R. FERNÁNDEZ (2011), *Manual de Derecho Urbanístico*, 22ª Edición, Madrid, La Ley-El Consultor.

CUYÁS, Mercedes (2014), "A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre", *RAUE* núm. 31, mayo-agosto, 2014.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1987): "Planificación territorial", *RAP* núm.114.