

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(21 de 28)

2.- PROTECCION CIVIL Y PREVENCION Y EXTINCION DE INCENDIOS

Por lo que se refiere a la protección civil -materia en la que según el artículo 25.2.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local se han de garantizar por la legislación sectorial competencias municipales-, ha de estarse a lo que disponga la legislación del Estado, que ya ha sido analizada en el último capítulo de la segunda parte del presente estudio.

En cualquier caso, cabe señalar que si bien la Ley estatal de protección civil -Ley 2/1.985 de 21 de enero- contempla diversos niveles territoriales de competencias en la materia, entre ellos el supramunicipal -además del insular y provincial- (9), la Ley de organización comarcal de Cataluña hubiera podido aprovechar esta previsión, e incluir la materia protección civil en la relación de materias que, según su artículo 25, han de ser objeto de la competencia comarcal. Al no hacerlo, nos encontramos con que si bien la legislación estatal permite que las comarcas ejerzan competencias en esta materia, éstas carecen de la cobertura necesaria para ello, pues, debido a su nivel de interiorización autonómica, sólo la Generalidad puede definirles competencias, como ya nos consta.

En cuanto a la prevención y extinción de incendios, no hay una legislación sectorial de carácter general que regule esta materia, que no sólo está incluida en el listado del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen

(9) Entre los planes territoriales de protección civil, el artículo 8 de la Ley de protección civil de 1.985 cita los de comunidad autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales.

local, en tanto que propia del interés municipal, sino que, además, se trata también de un servicio obligatorio para los municipios de más de veinte mil habitantes (artículo 26.1.d de la misma Ley básica).

En Cataluña, el ejercicio de esta competencia presenta unas características bastante peculiares, pues en la práctica, sólo el ayuntamiento de Barcelona dispone de un servicio municipal de prevención y extinción de incendios; en el resto de Cataluña, este servicio es prestado por la Generalidad, en virtud de un proceso iniciado en la etapa provisional de autonomía, con el traspaso de los servicios de prevención y extinción de incendios de las Diputaciones provinciales, especialmente de la de Barcelona.

La transferencia a la Generalidad de los servicios provinciales de prevención y extinción de incendios fue seguida por la formalización de convenios entre Generalidad y ayuntamientos titulares de servicio de bomberos, mediante los cuales estos servicios se integraban voluntariamente en el de la Generalidad, asumiendo los ayuntamientos una cierta responsabilidad en el financiamiento de los mismos (10).

(10) El origen de este proceso, tal como nos explica Maria Teresa Taxé ("Sobre el finançament del servei de prevenció i extinció d'incendis i salvaments de Catalunya"), está en el artículo 255 del Texto refundido de 1.955 de la legislación de régimen local, en base al cual muchas diputaciones asumieron, en virtud del principio de cooperación, el servicio de prevención y extinción de incendios, especialmente en relación con los municipios menores de cinco mil habitantes. En competensación, los municipios beneficiados satisfacían una tasa a la Diputación. Una de las diputaciones que usó esta fórmula fue la de Barcelona. Los servicios de prevención y extinción de incendios de las diputaciones catalanas/....

A partir de 1.987-1.988, la práctica totalidad de municipios afectados se niegan a hacer efectivas -incluso a consignar- las cuotas que, según la Generalidad, deberían aportar a este servicio, con lo que la situación que se crea se caracteriza por la existencia de un Servicio de prevención y extinción de incendios que cubre la totalidad del territorio de la Comunidad autónoma -excepto Barcelona, que dispone del suyo propio, que, además, mediante convenio, cubre también algún municipio vecino-, siendo gestionado íntegramente por la Generalidad, sin participación municipal.

.../... son transferidos a la Generalidad, que los asume por el Decreto 93/1.980, de 27 de junio, preveyendo que "la administración de la Generalidad se subroga en la posición jurídica que las diputaciones ostenten en convenios o conciertos firmados con el Estado u otros organismos" (Disposición adicional segunda), entendiéndose implícitamente que con esta cláusula la Generalidad podría seguir percibiendo la tasa que los municipios menores de cinco mil habitantes satisfacían a la Diputación de Barcelona, para financiar el servicio que estudiamos (así se establece expresamente en la estipulación cuarta, apartado segundo, del Protocolo anexo al Decreto 68/1.982, de 1 de abril, por el que la Generalidad acepta la transferencia del Servicio de prevención y extinción de incendios de la Diputación de Barcelona). Paralelamente a este proceso, la Generalidad formalizaría convenio individualizado con todos los ayuntamientos y demás diputaciones titulares de un servicio de prevención y extinción de incendios; la tónica general de estos convenios es la asunción por parte de la Generalidad del Servicio, comprometiéndose el ayuntamiento o diputación afectado a contribuir a su sostenimiento; en la mayoría de casos, el cumplimiento de estos compromisos se ha ido relajando, limitándose las más de las veces a satisfacer la nómina de los funcionarios traspasados.

Ello implica que se incumplen los artículos 25 y 26 de la Ley básica, que exigen la atribución de competencias municipales en la materia y definen este servicio como obligatorio para los ayuntamientos de más de veinte mil habitantes. Pero nadie parece disconforme con esta situación de ilegalidad, pues: el servicio se presta, la Generalidad no parece querer renunciar a su titularidad y los ayuntamientos no parecen disconformes con una situación que les permite ahorrar el coste de un servicio obligatorio de una cierta complejidad.

En cuanto a la prevención y extinción de los incendios forestales, la Ley 6/1.988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña define las competencias que, en relación con esta materia, corresponden a la administración de la Generalidad y a los entes locales. La responsabilidad básica es atribuida al Departamento de agricultura de la Generalidad (11), encomendando, además, a los entes locales la obligación de elaborar un Plan de prevención de incendios forestales - que ha de ser aprobado por el citado Departamento de la Generalidad-, aparte de las normas adicionales de prevención que quieran dictar (12).

(11) Artículo 33: "Corresponde al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca la planificación, la coordinación y la ejecución de las medidas y las acciones que se realicen para la prevención de incendios forestales, en colaboración con los otros Departamentos de la Administración, las entidades locales, las agrupaciones de defensa forestal y los particulares".

(12) Artículo 40: "1. Las entidades locales situadas en zonas de alto riesgo de incendios forestales han de disponer de un Plan de prevención de incendios forestales para su ámbito territorial, el cual ha de ser enviado al Departamento .../...

Hay dos aspectos que, a mi juicio, merecen un cierto comentario. El primero se refiere a la excesiva ambigüedad que usa al legislador, al referir algunas de las competencias o atribuciones, genéricamente, a las "entidades locales", y no, de manera más precisa, a municipios, comarcas o diputaciones. Se trata de una ambigüedad que, como tendremos ocasión de ver, es frecuente en la legislación catalana de carácter sectorial, y cuya consecuencia más evidente es su inutilidad a los efectos de atribuir competencias a unos u otros entes.

Si partimos de la base de que las competencias, para serlo, han de estar definidas con precisión en la Ley, evidentemente esta precisión es predicable no solo del objeto de la competencia, sino también del titular de la misma. Atribuir una competencia a las "entidades locales" es algo que, en sí mismo, no sirve de nada, pues son muchos los niveles de administración local, y elementales requisitos de seguridad

.../... de Agricultura, Ganadería y Pesca para ser aprobado.

2. Los Planes de prevención de incendios forestales han de contener las medidas operativas y administrativas a tomar y los equipos y las infraestructuras a crear para defenderse de los incendios forestales y disminuir el riesgo de los mismos.
3. Los propietarios de los terrenos forestales, las Agrupaciones de defensa forestal y las entidades locales de las zonas de alto riesgo de incendio forestal tienen la obligación de tomar las medidas a decuadas para prevenir los incendios forestales y han de hacer por su cuenta los trabajos que les correspondan en la forma, los plazos y las condiciones contenidos en el Plan de prevención, con las ayudas técnicas y económicas establecidas por la Administración.
4. Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, pueden establecer las normas adicionales de prevención de incendios para los terrenos forestales del término municipal de que se trate".

jurídica obligan a definir en la Ley a cuál o a cuáles de ellos se atribuye cada competencia concreta.

Al usar esta fórmula tan genérica, la Ley que analizamos lo que hace es atribuir determinadas competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales a las entidades locales que ya son titulares de competencias en la materia. En otras palabras, se vendría a precisar o ampliar las competencias que la legislación básica y la catalana de régimen local atribuyen a los municipios en materia de prevención y extinción de incendios, indicando que también se incluyen los de carácter forestal.

Ahora bien, a pesar de que la legislación de régimen local se remite a la legislación sectorial para la mayor precisión de sus referencias competenciales, no hay en la presente Ley esta mayor precisión, sino, de hecho, una especie de reenvío (implícito) a la legislación de régimen local, para que sea ésta la que decida qué entidades locales han de ejercer las competencias que aquí genéricamente se atribuyen a la administración local.

Además, esta misma ambigüedad hace que se desaproveche una ocasión para definir competencias comarcales en la materia. Cuando se promulga esta Ley, ya existen las comarcas, y parece que existe un cierto interés por parte del Gobierno de la Generalidad en llenarlas de contenido. En este contexto, no se acaba de entender como la Ley forestal no define competencias comarcales. En todo caso, al no prever la Ley sobre la organización comarcal que estos entes deban tener competencias en materia de prevención y extinción de incendios, es evidente que cuando la Ley forestal atribuye competencias en esta materia a los entes locales, esta atribución, formulada en los citados términos, sólo juega a favor (o, en todo caso, lo hace preferentemente) de los entes locales que tienen genéricamente reconocida esta competencia

en la legislación de régimen local, esto es, de los municipios.

La segunda observación que juzgo necesario hacer a los preceptos citados de la Ley forestal, se refiere al hecho de que su artículo 40.1 dispone que los planes de prevención de los incendios forestales, elaborados por los entes locales -es decir, por los ayuntamientos- han de ser aprobados por la administración de la Generalidad. La previsión de este trámite supone una tutela sobre la actividad local de difícil justificación en el marco de la legislación básica de régimen local.

Efectivamente, ya hemos visto en la segunda parte del presente trabajo que tanto la jurisprudencia constitucional como la legislación básica de régimen local interpretan el principio de autonomía local de el sentido de excluir los controles administrativos -y especialmente los de oportunidad- sobre la actividad local. Esta exclusión de controles administrativos se justifica especialmente en aquellos casos en que los entes locales ejercen competencias de su titularidad (y éste es el presente caso, pues la legislación de régimen local califica de la competencia municipal la prevención y extinción de incendios).

La Ley básica, en su artículo 62, admite excepcionalmente la privación a los entes locales de potestades decisorias, cuando "la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia". Es decir, la aprobación final de procedimientos de actuación administrativa, en los que se manifiesta el ejercicio de competencias locales, por parte de las comunidades autónomas o el Estado, sería admisible en situaciones límite, en las que cualquier otro mecanismo de coordinación o integración de decisiones de unas y otras

administraciones, más respetuoso con la autonomía local, resultara difícil o inconveniente.

No creo que sea éste el caso, pues si de lo que se trata es de garantizar la adecuación de los Planes municipales de prevención de incendios forestales a una planificación o a una normativa de carácter general, aprobada por la administración de la Generalidad, ello es perfectamente posible sin necesidad de instituir un mecanismo de control como en que comentamos, que es absolutamente genérico e indeterminado. En consecuencia, creo que el control previsto en el artículo 40.1 de la Ley forestal de Cataluña podría ser inconstitucional, dada su incompatibilidad con el modelo de autonomía local garantizada por la Ley básica.

Para acabar este apartado, queda una última referencia a una Ley sumamente especializada, que es la de 9 de julio de 1.987, de seguridad de las instalaciones industriales. Se trata de una Ley promulgada en el marco de las competencias que en materia de industria atribuye a la Generalidad el Estatuto de autonomía de Cataluña, y que en su artículo primero deja formalmente a salvo las competencias locales en la materia que regula. Ello no obstante, define un conjunto de competencias administrativas a favor de la Generalidad que en parte resultan concurrentes con las locales.

3.- URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

El artículo 25.2.d) de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece que los municipios han de ejercer competencias en materia de urbanismo, vivienda y vías urbanas y rurales; por su parte, el artículo 25.2 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña dispone que los consejos comarcales han de tener reconocidas por la legislación sectorial competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Asimismo, el Estatuto de autonomía atribuye a la Generalidad amplias potestades para legislar en esta materia, tanto a nivel de urbanismo, de política territorial, como de vivienda (13).

(13) En palabras de Carceller, "en materia de ordenación del territorio y urbanismo la competencia asumida por la Generalidad no encuentra ninguna delimitación ni límite ni elemento que implique una reserva competencial previa y paralela a favor del Estado ... De la misma manera que otras materias calificadas también de exclusivas están delimitadas por bases, expresas o deducidas, de la legislación estatal, en el caso del artículo 9.9 del Estatuto de autonomía de Cataluña nos encontramos ante una competencia exclusiva sin límite, o, tal como dice la doctrina científica, de una competencia exclusiva en un sentido estricto, porque el Estatuto, al enunciar la materia de ordenación territorial y urbanismo, no hace ninguna referencia a la legislación estatal" ("Urbanisme i ordenació del territori, páginas 513 y 514). Sin embargo, nos consta que esta interpretación no es pacífica, siendo una prueba clara de ello el hecho que recientemente (Ley 8/1.990, de 25 de julio) se ha aprobado la Ley estatal de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, buena /....

a) Urbanismo

En materia de urbanismo, la Generalidad ha promulgado dos leyes: la 9/1.981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística, y la 3/1.984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, sin que en ninguna de ellas se altere expresamente el régimen de competencias locales establecido por la Ley del Suelo, excepción hecha de la simplificación de trámites para la aprobación de proyectos de urbanización y estudios de detalle, y de planes parciales en sectores de urbanización prioritaria (14).

Sin embargo, más allá del texto de estas leyes, hay en Cataluña un debate no resuelto sobre algunos aspectos de las

.../... parte de los preceptos de la cual se califican de básicos (me remito al comentario de las páginas 687 y siguientes anteriores).

(14) Los artículos 9 y 10 de la Ley 3/1.984 citada regulan un procedimiento para la aprobación de los proyectos de urbanización, según el cual los propios ayuntamientos pueden proceder a su aprobación plena, si bien se mantiene un cierto control por parte de las Comisiones provinciales de urbanismo, que pueden proponer al Consejero de política territorial la suspensión de estos acuerdos, por motivos de legalidad, y dentro de un plazo determinado. El artículo 11 de esta misma Ley extiende este procedimiento a los estudios de detalle. Por su parte, el artículo 29 incluye entre los efectos procedimentales de la declaración de sector de urbanización prioritaria, la simplificación de los trámites de aprobación de los planes parciales, pudiendo aprobarlos definitivamente el ayuntamiento, sin necesidad de aprobación provisional de los mismos.

competencias municipales en materia de urbanismo, concretamente de las referidas a la aprobación definitiva de planes parciales y de planes especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del plan general. Recordemos que esta competencia fue atribuida a los ayuntamientos de capitales de provincia y ciudades de más de cincuenta mil habitantes por el artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981 (ver nota (19) en página 686 de este estudio).

El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña interpretó que la citada previsión del Real Decreto-Ley 16/1.981, de alteración del régimen de las competencias locales, no era de aplicación en Cataluña, donde esta competencia había sido asumida por la Generalidad preautonómica, en ocasión del correspondiente traspaso de competencias, consolidándose como competencia autonómica en virtud de la Disposición adicional sexta del Estatuto de autonomía (15).

(15) Conclusión del Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña de 27 de noviembre de 1.981: "Los artículos 2.2 y 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981, de 16 de octubre, cuya disposición final sexta prevé que sus disposición de aplicarán de acuerdo con el Estatuto de autonomía, no son por lo tanto aplicables a Cataluña, ya que el Estatuto, en la disposición transitoria sexta, apartado 6, ha consolidado definitivamente las funciones urbanísticas traspasadas durante el período preautonómico. En consecuencia, no se consideran inconstitucionales ni contrarios al Estatuto los preceptos citados en la consulta". El máximo órgano consultivo de la Generalidad se pronuncia, pues, por el mantenimiento en Cataluña del esquema de competencias urbanísticas de la Ley del Suelo.

Prácticamente todo el mundo (16) daría por buena esta interpretación del Consejo consultivo, y casi todos los ayuntamientos se avendrían a que sus planes parciales y especiales se siguieran aprobando conforme al procedimiento anterior al citado Real Decret-Ley, es decir, con el trámite de una aprobación definitiva de la Comisión provincial de urbanismo.

Lo cierto es, sin embargo, como ha puesto recientemente de manifiesto CARLES PAREJA (17), que la citada conclusión del Consell consultiu de la Generalitat es, cuanto menos, discutible. En efecto, no está claro cómo operan los efectos consolidantes de competencias de los traspasos de servicios a la Generalidad, en base a la Disposición adicional sexta del Estatuto de autonomía, como señalaría en su momento el Tribunal Supremo (18). Es decir, los traspasos de servicios no

(16) Sin perjuicio de lo que se dirá en el próximo párrafo, la doctrina no ha considerado en general necesario plantearse esta cuestión, dando pacíficamente por buena la interpretación del Consell Consultiu. Así lo hacen Antonio Carceller ("Urbanisme i ordenació del territori", páginas 519 y 520) y Miguel Montoro ("Competencia de las entidades locales en materia de ordenación del territorio", páginas 2.228 y 2.229).

(17) Primero, en un Dictámen jurídico sobre la competencia del ayuntamiento de Barcelona para la aprobación de planes parciales y especiales, emitido el 17 de mayo de 1.989, y, más recientemente, en una ponencia sobre "Les competències públiques en matèria d'urbanisme", presentada, en junio de 1.990, en el Congreso de urbanismo y territorio de Cataluña.

(18) En su Sentencia de 29 de abril de 1.985, que estima .../...

impiden que el régimen jurídico de los mismos pueda ser modificado por la legislación estatal posterior que modifica la Ley del Suelo, que es vigente a título supletorio, mientras la Generalidad no regule esta materia. Así, el Real Decreto-Ley 16/1.981 sería plenamente aplicable en Cataluña, y si los ayuntamientos de más de cincuenta mil habitantes no hicieron en general uso de las competencias que les atribuye su artículo 5 fue porque no quisieron.

Ahora bien, lo dicho en el párrafo anterior, si bien avala la aplicación en Cataluña del esquema de competencias urbanísticas del Real Decreto-Ley 16/1.981 mientras la Generalidad no legisle algo distinto, también justifica que la legislación del Parlamento de Cataluña pueda modificar este régimen cuando quiera. En principio, se ha admitido

.../... correcta la aprobación, por parte del Ayuntamiento de Tarragona, de una Plan parcial, en base al esquema competencial del Real Decreto-Ley 16/1.981. Comentando esta Sentencia, dice Carceller: "El Tribunal Supremo (Sentencia 29 de abril de 1.985) consideró vigente en Cataluña el Real Decreto-Ley 16/1.981, artículo 5, porque el Parlamento todavía no había promulgado (en el momento en que se efectuó la actividad revisada en vía jurisdiccional) ninguna norma que regulara tal competencia en el territorio catalán, y porque, de acuerdo con el artículo 26.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, a falta de derecho propio será de aplicación supletoria el derecho del Estado, y no se puede aplicar con carácter supletorio una norma ya derogada, ni tampoco se puede entender el derecho estatal como petrificado en un momento histórico, sino que es preciso entender como derecho supletorio aquel que se encuentre en vigor en el momento en que haya de ser aplicado" ("Urbanisme i ordenació del territori", página 520).

pacíficamente que ésto es lo que precisamente hizo la Ley catalana 3/1.984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña (19).

Sin embargo, si bien es cierto que esta Ley alteró parcialmente el sistema de competencias, incrementando las municipales para la aprobación de planes parciales en sectores de urbanización prioritaria y de proyectos de urbanización y estudios de detalle, no se manifestó en absoluto acerca de la competencia para aprobar, en general, planes parciales y especiales, remitiéndose constantemente, de forma genérica, a la "autoridad u organismo competente".

Podemos pensar, pues, que si el artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981 fué en su momento de plena aplicación en Cataluña, después de la Ley 3/1.984 lo podría seguir siendo prácticamente en su integridad, máxime si tenemos en cuenta, como señala PAREJA, que el citado precepto no se incluyó en la derogatoria de esta Ley (20).

Por otra parte, y siguiendo al mismo autor recién citado, vemos que cuando la Ley catalana 7/1.987 disuelve la

(19) Así lo interpreta el propio Tribunal Supremo, en la ya mencionada Sentencia de 29 de abril de 1.985, la cual, como nos refiere Carceller, reconoce expresamente que la aplicación supletoria del sistema de competencias del Real Decreto-Ley 16/1.981, "había dejado de ser efectiva con referencia a los actos dictados una vez vigente la Ley del Parlamento de Cataluña, de 9 de enero de 1.984, sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña".

(20) "Les competències públiques en matèria d'urbanisme", páginas III.5 y 6.

Corporación metropolitana de Barcelona, entidad que tenía asumidas como propias en su territorio las competencias de las Comisiones provinciales de urbanismo, no clarifica en absoluto el destino de estas competencias, con lo cual en este ámbito territorial todavía resulta más defendible la titularidad local de las competencias de aprobación de planes urbanísticos que estamos comentando.

Podríamos concluir, pues, que la indefinición del régimen competencial en materia de urbanismo de que adolece la legislación catalana, permite sostener con rigor, tal como ha hecho CARLES PAREJA, la aplicación en Cataluña de las previsiones del artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981, y la correspondiente capacidad de los ayuntamientos de más de cincuenta mil habitantes para aprobar planes parciales y especiales, que desarrollen las previsiones del Plan general. De este modo, podríamos calificar a la legislación catalana en materia de urbanismo, desde el punto de vista de las competencias locales, como confusa, pero sustancialmente inocua.

Ahora bien, los agentes urbanísticos, incluidas las administraciones autonómica y local, se comportan como si los ayuntamientos catalanes no se beneficiaran de este plus de competencias del Real Decreto-Ley 16/1.981, y como si los municipios catalanes de más de cincuenta mil habitantes tuviesen menos competencias en esta materia que los del resto del Estado. De este modo, nos encontramos con una situación real de menor ámbito competencial de los municipios, sin que la legislación catalana aporte una base sólida para que así sea.

Con estos antecedentes, se promulga la Ley 12/1.990, de 5 de julio, que autoriza al Gobierno de la Generalidad la refundición en un texto único de la Ley 9/1.981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística, de la

Ley 3/1.984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña y de la legislación urbanística vigente en Cataluña por imperativo de las disposiciones finales de ambas leyes; a los pocos días, el Decreto legislativo 1/1.990, de 12 de julio, aprobaría la refundición de textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística (21).

El artículo 50 de este Texto refundido (22), al regular

(21) El motivo de esta fulminante elaboración del Texto refundido citado no es otro que el intentar consolidar como legislación catalana en materia de urbanismo todo el conjunto de preceptos, en su mayoría de la Ley del Suelo, que venían regulando el urbanismo en Cataluña, y hacerlo antes de que la entrada en vigor de la Ley de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo no altere, en virtud del mecanismo de la aplicación supletoria del derecho estatal, el régimen urbanístico vigente en Cataluña. En el momento de escribir estas líneas, el Texto refundido citado acaba de ser publicado, y no se han manifestado todavía ni siquiera unas primeras reacciones ante el mismo; supongo, sin embargo, que no se harán esperar, y no faltará quien cuestione la validez jurídica de esta operación, que por lo demás no cabe duda de que es sumamente imaginativa.

(22) Artículo 50 del Decreto legislativo 1/1.990, de 12 de julio: "1. La competencia para aprobar definitivamente los planes y proyectos de ordenación urbana corresponde: a) Al Gobierno de la Generalidad, los planes Directores de coordinación. b) Al Consejero de política territorial y obras públicas, los planes, programas de actuación urbanística, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento que se refieran a municipios de más de 50.000 habitantes y, en todo caso, los que afecten a diversos municipios. Se exceptua.../..

las competencias para aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico explicita y formaliza el sistema de competencias que, como he referido en las páginas inmediatas anteriores, se ha venido aplicando en Cataluña en los últimos años, y cuya característica más sobresaliente es el no reconocimiento de competencia municipal, en los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, para aprobar planes parciales y especiales que desarrollen el planeamiento general.

Al hacer esta opción, el texto refundido contribuye a clarificar el régimen de competencias urbanísticas vigente en Cataluña, consolidando un modelo de competencias municipales en la materia inferiores a las de los municipios del resto del Estado.

De todas formas, no puedo dejar de señalar que, a mi

.../... de lo anterior la aprobación definitiva de los planes parciales correspondientes a sectores de urbanización prioritaria. c) A las comisiones de urbanismo, los planes, excepto los parciales que desarrollen sectores de urbanización prioritaria, y Programas de actuación urbanística y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento en los casos restantes. d) A las corporaciones municipales competentes, los planes parciales que desarrollen sectores de urbanización prioritaria, los estudios de detalle y los proyectos de urbanización, informando de todos ellos a la comisión de urbanismo. 2. Cuando la iniciativa de los planes especiales corresponda a entidades locales o urbanísticas especiales, su aprobación definitiva corresponderá: a) Con carácter general, a los órganos competentes para aprobar los planes parciales. b) En los otros casos, al Consejero de política territorial y obras públicas. En los supuestos de los planes especiales previstos por el artículo 29.2 corresponderá al Consejero de política territorial y obras públicas".

juicio, al incluir este precepto, el Texto refundido que comentamos, excede del margen autorizado por la delegación legislativa, pudiendo resultar por ello inconstitucional -y, en su caso, ilegal-. Ello sería así de resultar correcta la interpretación defendida en páginas anteriores según la cual habría sido de plena aplicación en Cataluña el sistema de competencias del artículo 5 del Real Decreto-Ley 16/1.981.

En este caso, la no incorporación en el Texto refundido de este sistema de competencias equivaldría a una alteración por disposición de simple rango reglamentario de una normativa de rango legal, lo cual resultaría inaceptable en nuestro sistema de fuentes. Ciertamente, la opción que en este punto adopta el Texto refundido no tiene base de referencia suficientemente clara en la Ley 3/1.984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, pudiendo cuestionarse perfectamente su legitimidad.

Hay otra cuestión relacionada con la ya mencionada Ley 3/1.984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, que merece un cierto comentario. En el artículo 9 de esta Ley se atribuía al Consejero de política territorial y obras públicas de la Generalidad la facultad de suspender acuerdos municipales de aprobación definitiva de los proyectos de urbanización, estudios de detalle, proyectos de delimitación de polígonos y unidades de actuación, proyectos de reparcelación y estatutos y bases de compensación por motivos de legalidad sustantiva o formal y de tramitación.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de noviembre de 1.988, declara inconstitucionales estos controles, dada su incompatibilidad con el modelo de eficacia de los actos locales y de vías de recurso ante los mismos

establecido por la legislación básica de régimen local (23).

b) Ordenación del territorio

En materia de ordenación del territorio, la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña es notable, destacando singularmente la Ley de política territorial de 21 de noviembre de 1.983, cuyos objetivos son, según su propia exposición de motivos, "fomentar una distribución equilibrada del crecimiento, a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio", "promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio, a fin de favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mejor calidad de vida", así como "favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el paro".

Con estos objetivos, resulta inevitable que esta Ley incida en parte de la actividad municipal, especialmente de la de naturaleza urbanística (24). La propia exposición de

(23) Analizan esta Sentencia Carmen Alonso ("Tutelas en materia de urbanismo", página 9) y Tomás Ramón Fernández ("El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas", páginas 25 y siguientes)

(24) Acerca de la distinción y, en consecuencia, también las relaciones, entre urbanismo y ordenación del territorio, me remito a las consideraciones que hacen Antonio Carceller, "Urbanisme i ordenació del territori", páginas 506 a 509 y Carles Pareja, "Régimen del suelo no urbanizable", páginas 138 a 140. Según Carceller, "la ordenación del territorio, más que una política concreta, es el cuadro general que enmarca y da coherencia a una serie amplia de políticas específicas, .../..

motivos considera que los instrumentos previstos en esa Ley "han de constituir un marco para la aplicación de la legislación urbanística, mediante la cual es preciso llegar a la oportuna calificación de suelo". El artículo 11.4 es más preciso, y establece que "los planes de ordenación urbanística han de ser coherentes con las determinaciones del Plan territorial general y de los planes territoriales parciales y facilitar el cumplimiento de los mismos".

No cabe duda, pues, que los instrumentos de ordenación territorial afectaran el ejercicio de competencias locales. Es lógico, en consecuencia, que se tenga en cuenta el papel de estas entidades en el proceso de ordenación territorial. Para empezar, y con carácter general, el artículo 2.2 establece que "las entidades locales han de participar en la consecución de los objetivos de esta Ley mediante el ejercicio de las competencias que les son propias". No hay, por lo tanto, al menos de entrada, una definición precisa de competencias locales, pero si la afirmación de una voluntad de respeto de las mismas.

Los principales instrumentos que define esta Ley para la consecución de sus objetivos son el Plan territorial general y los planes territoriales parciales. Al Plan territorial general le corresponde "definir los objetivos de equilibrio territorial de interés general", así como las zonas

.../... entre las cuales destaca, por su importancia y por su tendencia hacia visiones generalistas, la urbanística y la del desarrollo económico. Intenta ordenar y distribuir en el ámbito geográfico, considerado siempre superior al de la ciudad, las diversas actividades humanas en función de las necesidades del individuo y de la colectividad y las exigencias de la vida económica" (página 508).

en que se organiza el territorio y las especializaciones más destacadas del mismo (25).

Es evidente que sus previsiones pueden tener una gran trascendencia sobre el planeamiento urbanístico local; tal vez por ello, esta Ley prevé que, antes de su aprobación por el Parlamento, el Plan territorial general ha de ser sometido a la consideración de las "entidades locales supramunicipales con finalidades generales" (en la actualidad, diputaciones provinciales y consejos comarcales) y de los municipios (artículo 8.4).

Es decir, aunque esta Ley sea anterior en casi dos años a la básica de régimen local, en este punto sus previsiones se adaptan escrupulosamente a las exigencias de participación en la formulación de planes por parte de otras administraciones públicas que la Ley 7/1.985 garantiza a los entes locales (artículo 58.2).

Mayor participación se prevé a favor de los entes locales en los procesos de elaboración de los planes territoriales parciales, a los que corresponde "definir los

(25) Según el artículo 5.1 de esta Ley, el Plan territorial general ha de incluir, entre otras, las siguientes determinaciones: "... b) La indicación de los núcleos de población que, por sus características, habrán de ejercer una función impulsora y reequilibradora. c) La determinación de los espacios y de los elementos naturales que es preciso conservar por razón de interés general, referida a todo el territorio ... e) La previsión del emplazamiento de las grandes infraestructuras, especialmente de comunicaciones, de saneamiento y energéticas y de equipamientos de interés general ...".

objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña", así como ser el marco orientador de las acciones que se emprendan en el mismo (artículo 12). Habida cuenta de su contenido (26), los planes territoriales parciales, por su inmediatez, todavía afectan con mayor intensidad el planeamiento urbanístico municipal.

El artículo 14 de la Ley prevé que los entes locales puedan tener un considerable protagonismo en la elaboración de estos planes, incluidas la iniciativa del proceso y la aprobación inicial de los mismos, debiendo ser, en cualquier caso, siempre consultados (27). Ahora bien, la efectividad de

(26) Artículo 13.1: "Los planes territoriales parciales han de incluir como mínimo: a) la definición de los núcleos especialmente aptos para establecer en los mismos equipamientos de interés comarcal. b) El señalamiento de los espacios de interés natural. c) La definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que sea preciso conservar o ampliar por sus características de extensión, de situación y de fertilidad. d) El emplazamiento de infraestructuras. e) Las áreas de protección de construcciones y de espacios naturales de interés histórico-artístico, f) Las previsiones de desarrollo socio-económico. g) Las determinaciones para la planificación urbanística".

(27) Artículo 14 de la Ley de política territorial: "1. El acuerdo de formulación de planes territoriales parciales ha de ser adoptado por el Consejo ejecutivo a propuesta del Departamento de política territorial y obras públicas o, en su caso, a iniciativa de las entidades locales incluidas en uno de los ámbitos definidos por el Plan territorial general. Para que las entidades locales puedan ejercer esta iniciativa,..../..

estas potenciales competencias locales se remite al desarrollo reglamentario de la Ley, todavía pendiente.

Una tercera figura de planeamiento prevista en esta Ley es la de los planes territoriales sectoriales, que son aquellos planes de incidencia territorial elaborados por los diversos Departamentos de la Generalidad. La Ley de política territorial no garantiza expresamente la participación local en el proceso de elaboración de estos planes, si bien es posible interpretar que esta intervención es requerida genéricamente por el artículo 19.2.b), que exige la consulta a los organismos adecuados sobre la idoneidad de los mismos.

Sin embargo, a diferencia del Plan territorial general y de los territoriales parciales, estos planes sectoriales no

.../... será preciso como mínimo el acuerdo de los dos tercios de los municipios afectados, y que éstos representen los dos tercios de la población del ámbito. 2. La elaboración de los planes territoriales parciales corresponde al Departamento de política territorial de la Generalidad o a los entes locales de la zona afectada, en la forma que se establezca por reglamento. En cualquier caso, se ha de garantizar la participación de los Departamentos de la Generalidad y de las entidades locales afectadas. Se ha de consultar, en su caso, a la administración del Estado. El proyecto de plan se ha de someter a información pública. 3. La aprobación inicial y provisional de los planes territoriales parciales corresponde al Departamento de política territorial o a las entidades locales que lo han elaborado, según el procedimiento que se establezca por reglamento. La aprobación definitiva de los planes parciales corresponde al Consejo ejecutivo, visto un dictamen de la Comisión de coordinación de la política territorial".