

El Anteproyecto de Ley de Territorio de Cataluña: el nuevo “Código territorial”

14/06/2017 | LAIA SORIANO-MONTAGUT JENÉ

La norma supone un cambio de concepción del marco jurídico vigente y se propugna como un marco normativo integral, estratégico y estable.

El pasado 25 de mayo de 2017 se ha publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña el **Anteproyecto de Ley de Territorio, juntamente con la memoria general y la memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas**. En el anuncio se otorga un plazo de 20 días hábiles para formular observaciones, sugerencias o alegaciones al respecto.

De acuerdo con el preámbulo de la norma, la Ley de territorio nace con la voluntad de conformar un marco normativo integral, estratégico y estable. Para lograr su fin, la norma **deroga el marco jurídico vigente en materia de política territorial, urbanismo, paisaje, regularización y mejora de urbanizaciones, así como algunos preceptos de la legislación de régimen local**.

En concreto, se **deroga la Ley 23/1983**, de 21 de noviembre, **de política territorial**; la Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprueba el Plan territorial general de Cataluña ; **la Ley 8/2005**, de 8 de junio, **de protección, gestión y ordenación del paisaje**; la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos ; la Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial del Penedès ; **el Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado a través del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (de ahora en adelante, TRLU)** , la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del TRLU; los artículos 22 a 28 y la disposición adicional décima de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

Se derogan también **siete reglamentos** (o parte de ellos) relativos a las unidades mínimas de cultivo; la unidad mínima forestal; al proceso de elaboración del proyecto de Pla territorial general; al procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales; al inicio de la revisión del Pla territorial general, así como al ámbito de planificación territorial del Penedès.

A grandes rasgos, los argumentos aducidos en el texto hacen referencia a la **pretensión de abandonar la regulación generalista, uniforme y descontextualizada** de la Ley de urbanismo para dar una respuesta adecuada a la **diversidad territorial, de actuaciones y de coyunturas con nuevos instrumentos jurídicos**.

En cuanto a su **composición**, la norma se estructura en **doscientos setenta artículos** distribuidos en seis títulos, uno preliminar, once disposiciones adicionales, catorce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Tal como se desprende del anteproyecto, **se regula de forma global y generalista**, poniendo el acento en los aspectos esenciales que configuran su estructura. Con lo cual, se evita la

regulación concreta y detallada que existe en estos momentos (sobre todo en el TRLU), y de esta manera se evita sus ulteriores modificaciones e inestabilidades (a modo de información, cabe tener en cuenta que desde el año 2002 hasta el 2016, se ha producido una modificación –con una frecuencia casi anual– de la legislación urbanística de Cataluña).

En este marco, el artículo 1 de la Ley regula su **objeto** definiéndolo como la ordenación del territorio de Cataluña, entendida como el conjunto de políticas públicas que permiten establecer un modelo de utilización del suelo sostenible, eficiente y competitivo, que tenga en cuenta la diversidad territorial. El artículo 1 añade que la ordenación del territorio comprende el régimen urbanístico de utilización del suelo, la planificación del territorio, la gestión urbanística de los planes, la política pública de suelo y la protección de la legalidad en esta materia.

Seguidamente se regulan sus **principios**, entre los que destaca el ya conocido principio de **desarrollo sostenible**, contenido en el TRLU vigente como también en la legislación estatal a través del actual Real Decreto Legislativo 7/2015. Como novedad se incorpora el principio de **resiliencia**, el cual conlleva la planificación y el impulso de actuaciones que mejoren la capacidad de los espacios abiertos y de las ciudades de superar las crisis previa identificación y análisis de su vulnerabilidad frente a estas. También se citan los principios también conocidos de la **función social de la propiedad, así como de la participación de la comunidad en las plusvalías, el reparto equitativo de beneficios y cargas**. Otra novedad es el **principio de equidad territorial**, significando que los municipios vinculados por un plan de ordenación del territorio en un área urbana especializada de actividad económica de interés intermunicipal deben participar en la gestión urbanística de esta y en los ingresos de derecho público obtenidos con motivo de la construcción de las edificaciones y el desarrollo de las actividades que se implanten, aunque la actuación sólo se desarrolle en uno o en algunos de estos municipios.

En cuanto a las relaciones entre instrumentos de ordenación del territorio, se refiere al ya conocido **principio de jerarquía normativa**, como aquel que informa y ordena las relaciones entre los planes de ordenación del territorio en los términos regulados en la Ley. Se añade que los instrumentos que establece esta Ley para la gestión de los planes de ordenación del territorio no pueden vulnerar las determinaciones de estos. Asimismo, desaparece el principio de coherencia que existía anteriormente respecto los planes territoriales y los planes urbanísticos.

Se incorporan también otros principios como el de **publicidad, el derecho de acceso a la información pública y la transparencia**, estos dos últimos derivados de la legislación sectorial en esta materia estatal y catalana.

Finalmente, la norma introduce el **principio de no regresión**, reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal Supremo, en el caso de modificación de los planes, sujetando a una tramitación calificada aquellas modificaciones que tienen por objeto la alteración de la calificación de los terrenos destinados a sistemas urbanísticos de espacios libres y de equipamiento comunitario. Asimismo, establece excepciones en el caso que se trate de sistemas urbanísticos de barrio pendientes de adquirir y se cumplan determinadas condiciones relativas a la suficiencia de los sistemas en cuestión.

Por otro lado, en cuanto a la **clasificación del suelo**, se produce un cambio importante respecto la situación existente. Actualmente el TRLU clasifica el suelo de **urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (delimitado y no delimitado) y no urbanizable (ordinario/genérico y el especialmente protegido)**. En este sentido, el anteproyecto de Ley hace la distinción entre los **asentamientos urbanos (reglados y discrecionales “de nueva extensión y de terminación”)** y los **espacios abiertos**.

De esta manera, los **asentamientos urbanos** se refieren tanto a los terrenos integrados en el tejido urbano existente como a los que están en proceso de integración en el seno de una actuación urbanizadora. Con lo cual, los terrenos que se podían clasificar como suelo urbanizable delimitado de acuerdo con la legislación anterior, la clase que ahora los podría corresponder es la de asentamiento urbano, aunque también podría darse la circunstancia que fuera suelo de espacios libres. Por ello se distinguen **dos categorías de asentamientos**, los **reglados**, que se corresponden con el concepto tradicional del suelo urbano consolidado por la urbanización, y los **discrecionales**, que comprende varios supuestos de futura integración en el tejido urbano, que responden a una decisión libre y consciente de la Administración competente en los términos previstos en esta Ley. Y dentro de esta categoría, se diferencian dos subcategorías, los **asentamientos urbanos de nueva extensión y de terminación**. Por lo que se refiere al **sistema de espacios abiertos**, el cambio de denominación del suelo no urbanizable a sistema de espacios abiertos se hace con la intención de **destacar las funciones y los servicios esenciales que desarrollan estos espacios en el territorio**. Asimismo, se introduce una regulación nueva relativa a los proyectos de actuación específica en los espacios abiertos, estableciendo un nuevo procedimiento y otorgando más competencias al órgano autonómico en detrimento de las administraciones locales.

Quizás el cambio más significativo de la norma para los urbanistas, juntamente con el relativo a la nueva denominación del régimen del suelo, sea el relativo a los instrumentos de planificación, tanto territorial como urbanística.

Se abandona la clasificación clásica entre planes territoriales (básicamente parciales y sectoriales) y urbanísticos (generales y derivados). El anteproyecto crea una nueva concepción de planes a los que denomina planes de ordenación del territorio.

En este sentido, en materia de **ordenación del territorio**, el anteproyecto de ley modifica la naturaleza (también jurídica) de los planes territoriales, las directrices y los catálogos de paisaje ya aprobados, los cuales pasan a ser **estrategias territoriales**. Estas estrategias pueden complementarse a través de los **planes directores de actuación territorial**. Su iniciativa de formulación, tramitación y aprobación siempre es del órgano autonómico:

- El **planeamiento territorial**, integrado por:
 - el planeamiento estructural, compuesto por las estrategias territoriales (los anteriores planes territoriales)
 - y el planeamiento derivado, formado por los planes directores de actuación territorial.

- El **planeamiento local**, integrado por:
 - el planeamiento estructural, esto es, los planes de estructura urbana y las Normas de planeamiento urbanístico (anteriores planes directores urbanísticos, planes de ordenación urbanística municipal, normas de planeamiento urbanístico)
 - y el planeamiento derivado, integrado por los planes de nueva extensión urbana, los planes urbanísticos de actuación local y los planes urbanísticos autónomos de infraestructuras locales (anteriores planes parciales, planes de mejora urbana y planes especiales urbanísticos).

Como curiosidad, cabe destacar que **respecto los planes de estructura urbana**, se establece la **obligación de actualizar la memoria social y la agenda económica cada seis años**. Y mediante la actualización de la agenda económica se puede modificar la iniciativa pública o privada de las actuaciones de nueva extensión urbana o prorrogar los plazos para ejecutar el plan local correspondiente, sin superar el plazo de doce años desde la entrada en vigor del plan de estructura urbana. Asimismo, se añade que **la actualización de dichos documentos es requisito necesario para elaborar y aprobar un plan de nueva extensión urbana**. En cuanto a la **vigencia de los planes de nueva extensión urbana y los planes urbanísticos de actuación local** que ordenen estas actuaciones, **pierden su vigencia por el transcurso de los plazos establecidos para ejecutar la actuación sin que se haya inscrito el proyecto de distribución urbanística en el Registro de la propiedad**.

Además de todo esto, otra novedad del anteproyecto es la creación de la **Agencia de Protección del Territorio**, como entidad autónoma administrativa vinculada al departamento competente en materia de ordenación del territorio, que **con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y de gestión será la encargada de ejercer la potestad de la Generalitat para proteger la legalidad en materia de ordenación del territorio y del litoral**.

Asimismo, siguiendo la regulación actual, la norma atribuye las competencias de protección de la legalidad a la comunidad autónoma en el caso que se emplace en los espacios abiertos así como en los terrenos destinados a sistemas urbanísticos territoriales y supramunicipales. También cuando se produzca inactividad de las administraciones locales, respecto de las vulneraciones que puedan ser constitutivas de una infracción grave o muy grave.

En esta línea, **en materia de protección de la legalidad urbanística cabe destacar el nuevo rol de los consejos comarcales**, los cuales pasan a ser los competentes respecto de las vulneraciones producidas en los municipios de menos de cinco mil habitantes en los suelos clasificados de asentamientos urbanos no clasificados de sistemas urbanísticos territoriales o supramunicipales; y la Administración municipal en el resto de municipios.

Por otro lado, quedan varios aspectos pendientes de desarrollo reglamentario. La norma regula múltiples aspectos no analizados en este artículo, como los relativos a las competencias para elaborar, tramitar y aprobar los planes, la gestión urbanística, las políticas públicas del suelo, determinadas competencias urbanísticas del Área Metropolitana de Barcelona, los cámpings en zonas de riesgo de inundabilidad; las urbanizaciones con déficits urbanísticos, etc, a los que se hace remisión al contenido establecido en la norma.

Finalmente, se puede decir que el presente Anteproyecto de Ley de Territorio supone un cambio de paradigma y de las reglas del juego existentes en materia, sobre todo, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Esta iniciativa legislativa sigue la misma línea llevada a cabo por otras comunidades autónomas como la de Madrid, a través de su reciente proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo, la cual aspira a ser un nuevo “código territorial”, con el fin de flexibilizar el planeamiento, haciéndolo más dinámico y adaptativo a los cambios, potenciando la ciudad consolidada mediante sus distintas formas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y preservando los espacios abiertos a través del principio de no regresión.

Laia Soriano-Montagut Jené

laiasoriano-montagut@terraqui.com

<https://www.linkedin.com/pub/laia-soriano-montagut-jen%C3%A9/33/487/87b>

LinkedIn