

Posición de las Comunidades Autónomas en la política de uso del territorio

AGUSTÍN
 DE ASÍS ROIG

32

Las Comunidades Autónomas desempeñan, tras la implantación la vigente Constitución de 1978, un papel central en relación con las políticas de uso del territorio —en su sentido más amplio— y en materia de vivienda. La justificación de la atribución de este papel puede encontrarse en dos órdenes de factores:

- Por un lado la instancia regional aparece como un nivel adecuado para servir de elemento aglutinador de las políticas sobre el territorio, a través de la Ordenación del Territorio (1)(*).

- Por otro lado, hay que resaltar el hecho de la inexistencia de una política de ordenación del territorio tal cual, en el momento de la elaboración de la Constitución, lo que constituía al urbanismo como única actividad pública de racionalización del uso del territorio. Situación que, por el contrario, nunca significó una real y plena absorción de esta competencia de la ordenación del territorio, por lo que la solución se plasmó, simplemente en la superposición sobre el territorio de las diferentes políticas que precisan de este recurso para su realización (2).

- Por último, el marcado carácter in-

fraestatal de los procesos de decisión sobre el territorio —fundamentalmente referidos a las competencias locales de elaboración del planeamiento (3)—, a pesar de la aparición o consolidación de figuras destinadas a garantizar la coordinación con la acción territorial del Estado, pero que nunca llegaron a ser utilizados (4).

El carácter marcadamente local de las competencias urbanísticas —como ya hemos dicho, único sistema en el que realmente se abordaba la racionalización del uso del territorio— hacía de los nuevos poderes regionales instancias especialmente apropiadas para asumir competencias en la materia. Y así lo acredita el hecho de que ya desde los propios regímenes preautonómicos, los cuales recibirán entre las primeras competencias transferidas por el Estado, las relativas al urbanismo (5).

Esto resulta confirmado en la Constitución al recogerse entre las materias en las que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Concretamente, el artículo 148.1.3^a indica:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3^a Ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda.»

La centralidad de la posición de las Comunidades Autónomas en la materia resulta más clara si se observa cómo en el artículo 149.1 CE no se contiene reserva constitucional expresa de competencias en la materia en favor del Estado.

Esta situación ha sido determinante para que los Estatutos de Autonomía tendieran a ocupar de forma exhaustiva el espacio normativo correspondiente a tales competencias, bien con el carácter de exclusivas (6), o bien con carácter de competencia plena (7). El resultado de este esquema de distribución de competencias ha sido el reforzamiento de ese papel central de las Comunidades Autónomas en estas materias, sobre todo cuando se pone en relación con otros títulos como el de gestión del Medio Ambiente, obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma, ferrocarriles y carreteras que discurren por el territorio de la Comunidad, puertos y aeropuertos no comerciales, agricultura y ganadería, montes y aprovechamiento forestales, etc (8).

En conclusión, las Comunidades Autónomas se erigen en instancias competentes para definir la política de uso del territorio en general y del suelo (entendido como territorio observado desde el punto de vista urbanístico), y además de la vivienda.

(*) Ver notas al final del artículo.

Ahora bien, la atribución de tales clara e inequívocas competencias a las Comunidades Autónomas no pueden ocultar la complejidad de la intervención en la materia.

Esta complejidad es consustancial a la intersección de una política horizontal, es decir, dirigida a la contemplación del uso de un recurso de forma global, y la intervención sectorializada que proyecta sus efectos sobre el territorio, que no ha podido ser resuelta hasta la fecha, y que ha sido objeto de una gran conflictividad jurídica que ha tenido incluso su reflejo constitucional (9).

El principal factor de dificultad de este problema reside en la concurrencia simultánea sobre el territorio de diferentes intereses, tutelables jurídicamente, cuya jerarquía no puede establecerse de una forma uniforme e incondicionada, en la medida que son amparados por bienes y valores constitucionales.

Así, pese a que efectivamente, el artículo 47 de la Constitución haya establecido un derecho a una vivienda digna, como principio rector de la política económica y social, para cuya consecución se autoriza, desde la Constitución, a la regulación del uso del suelo —técnica básica en las políticas de intervención sobre el territorio— hay que concluir que éste valor, el de la vivienda no es más que uno de los posibles usos a que puede ser destinado una porción del territorio. Por otro lado, el territorio, constituye un recurso natural y escaso, por lo que es de aplicación lo previsto en el artículo 45.2 CE que preceptua su utilización racional —es decir, contemplando su mejor utilización en función de los intereses en presencia, no sólo en función de las necesidades de vivienda— preservando tanto la calidad de vida como el medio ambiente.

De ello puede deducirse la radical diferencia estructural entre la Ordenación del territorio y el Urbanismo y la competencia de vivienda, dado el carácter horizontal y vertical, que ostentan, respectivamente, dichas políticas.

Ello va a permitir su análisis por separado en el presente trabajo.

Ahora bien, pero incluso dentro de los apartados competenciales la solución no puede sino que ser compleja. Así, su pretensión de punto o nódulo de condensación y coordinación de los diferentes intereses necesitados de uso de suelo, y de las políticas y competencias que los amparan, determina que el ejercicio de las competencias de Ordenación del Territorio y Urbanismo afecten y se vean efectuadas por otras competencias, cuyas necesidades es preciso coordinar e incorporar. Esta recíproca interferencia pone de manifiesto: 1º que junto con las competencias de ordenación territorial y urbanismo concurren otras competencias, algunas incluso de un marcado carácter territorial, que deben ser tenidas en cuenta en el momento de su ejercicio; 2º que, la plasmación concreta de las políticas horizontales precisa de la utilización de técnicas (por ejemplo, las que constituye en utillaje jurídico común de la actuación de las Administraciones Públicas (10)) e instituciones (tales como la propiedad, los derechos reales, etc. (11)) cuya regulación puede estar reservada al Estado; 3º configuran estas competencias como un punto de coordinación de políticas sectoriales entre sí, y con las necesidades de gestión de recursos —el territorio, el suelo, precisamente los que constituyen el objeto de dicha política horizontal— que ha de ser racionalizada por motivo de su carácter necesario y escaso (12). Esta última afirmación, pone de manifiesto, a su vez, otro nivel o dimensión de complejidad en la medida en que pueden sustantivarse diferentes perspectivas de tratamiento general de los recursos y que puede determinar la concurrencia de otras políticas y competencias, singularmente: a) la de Medio Ambiente, materia en la que el Estado tiene reconocida constitucionalmente la competencia exclusiva sobre su legislación básica (artículo 149.1.23 CE (13)) y b) la política de desarrollo regional, cuyas bases,

como parte de la ordenación general de la economía, se encuentran igualmente reservadas al Estado (artículo 149.1.13 CE). Estas interferencias tienen un innegable alcance práctico: 1º, porque configuran a la Ordenación del Territorio y el urbanismo como un punto constante de cruce de intereses públicos que exige la incorporación de técnicas que permite una adecuada coordinación en el proceso de toma de decisión sobre dichos bienes (participación, informes, etc.); 2º establecen un marco de competencial menos preciso, como lo demuestra el hecho de que a pesar de la posición de las Comunidades Autónomas en relación con los temas que tratamos, el Estado haya dictado una Ley de medidas urbanísticas y un Texto refundido sobre urbanismo (14).

Este cruce de competencias ha legitimado que el Estado acometería la reforma y renovación de la legislación urbanística pese al innegable carácter autonómico de la competencia, lo que permite tomar una cabal comprensión de la complejidad de la materia (15).

Análogas consideraciones, pueden hacerse respecto de la competencia autonómica sobre la vivienda, la cual se encuentra condicionada por la actividad del Estado en la misma, justificada en el enorme peso que tiene el sector de la construcción en la economía (16).

El objeto principal del presente trabajo es analizar la actividad normativa de las Comunidades Autónomas desde el momento de la asunción de competencias en la materia. Sin embargo, con anterioridad al análisis descriptivo de esta actividad resulta necesario realizar algunas puntualizaciones con carácter general.

- La exposición se va a producir en lo referente a Ordenación del Territorio y Urbanismo desde la perspectiva del uso del territorio. Esto significa, que se parte de una concepción en la que el Urbanismo se erige en un subsector desde la perspectiva del uso del territorio, caracterizado por regular su utilización en asentamientos urbanos.



- La anterior perspectiva no constituye sólo una opción metodológica sino que se coloca perfectamente en línea de la acción de las Comunidades Autónomas en la materia en las que por diversas causas a las que más adelante se aludirán, han abordado la Ordenación del Territorio desde la plataforma que ofrecía el Derecho urbanístico, como política cuyo instrumental jurídico se encontraba más ensayado.

- Ello provoca que respecto de la normativa que analizamos, hasta la fecha, se haya producido una legislación, por las Comunidades Autónomas, que podría calificarse de estratégica, más que general, dirigida a desarrollar una política sustantiva propia sin alterar, en general, hasta la aparición de la reforma estatal de la legislación urbanística, los mecanismos básicos de intervención en la materia (17).

Tales son las líneas fundamentales que estructura el presente trabajo, que se proyectan, en su aspecto sustantivo, en dos grandes apartados:

Uno. La articulación de una organización propia y específica a través de la que se pudiera abordar el ejercicio de las Competencias Urbanísticas.

Dos. La articulación de medidas que permiten a las Comunidades Autónomas realizar una política propia en materia del uso del territorio, a través del (a Urbanismo —mediante el refuerzo y consolidación de algunas instituciones recogidas en al legislación general del Estado, el establecimiento de nuevas técnicas de acción y, eventualmente, la sustitución del ordenamiento estatal por uno propio— y b) la Ordenación del territorio.

Legislación autonómica relativa a la organización urbanística.

La articulación de una organización para la gestión de la actividad urbanística y territorial de las Comunidades Autónomas es una lógica primera consecuencia de la asunción misma, por éstas, de competencias sobre la actividad ur-

banística y territorial. Tanto es así, que el proceso de diferenciación orgánica en la materia es, incluso, anterior a la vigencia de los estatutos de autonomía (18).

En la actualidad, la organización urbanística autonómica se proyecta sobre dos grandes aspectos: 1º. la organización propia de órganos y organizaciones autonómicas que actúan en el ámbito urbanístico, 2º el establecimiento de formas de coordinación y articulación de la actividad urbanística y de uso del territorio en el ámbito de la correspondiente autonomía y con sujetos no públicos

Organización propia en materia urbanística.

La intervención de las Comunidades Autónomas, en relación con la configuración de su propia organización urbanística y territorial responde, con carácter general a las pautas antes indicadas. Inicialmente, y en gran medida inducido por el proceso mismo de transferencias y por la falta de madurez de la Ordenación del Territorio, la configuración de una organización propia a través de la que se pudieran ejercer estas competencias, se ha realizado sobre el modelo de organización estatal, la cual es adaptada, cuando no reproducida. En dicho modelo, se preveían unos órganos centrales —Ministerio del ramo, y Comisión Central de Urbanismo (19)— y otros periféricos entre los que destacan las Comisiones Provinciales de Urbanismo (20).

Tal esquema se ha reproducido en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, en las que, sin perjuicio de aquéllos instrumentos de ordenación que por su carácter regional y global son aprobadas por el Gobierno autonómico correspondiente, las competencias, hasta ese momento ejercido por el Ministerio de Obras Públicas, pasan a ser ejercidas por el responsable de la Consejería competente por razón de la materia (21). Al lado de esta organización activa central se articula un órgano consultivo de carácter central y general,

existente en todas las Comunidades Autónomas menos en Valencia (22), que viene a ejercer las funciones que en la legislación del suelo se atribuía a la Comisión Central de Urbanismo estatal. La concreción de esta organización, depende de la estructura uniprovincial o pluriprovincial de la Comunidad Autónoma ya que, mientras en el primer caso, en general, estas funciones serán asumidas por las anteriores Comisiones Provinciales de Urbanismo (23), en el caso de las segundas requerirá la creación de un nuevo órgano y la regulación de su estatuto (24). También puede reseñarse los supuestos de acumulación del tratamiento de las cuestiones urbanísticas con otras políticas, también horizontales, al unir dentro de un mismo órgano las competencias urbanísticas y la de Medio ambiente u Ordenación del territorio (Aragón, Asturias y Madrid hasta 1985) (25) o el Medio Ambiente (Madrid, desde 1985 (26), Navarra (27)).

La organización periférica se articula a través de órganos semejantes y herederos de las anteriores Comisiones Provinciales de Urbanismo. La normativa autonómica se ha limitado, en general a adaptar su composición interna para dotarlas del sentido autonómico que les corresponden a la vista del peso de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo (28), o bien a las peculiaridades derivadas de su organización territorial derivada de su insularidad, en los caso de Baleares y Canarias (29), o de la necesidad de dar respuesta a problemas específicos, como es el caso de Navarra con la creación de subcomisiones de carácter comarcal (30).

En resumen, puede decirse que en el ejercicio de su facultades de autoorganización, las Comunidades Autónomas no han alterado substancialmente el esquema previsto en la legislación del suelo, con la sola excepción, en lo que se refiere a su organización periférica, del País Vasco a la vista de su peculiar articulación territorial con los Territorios Históricos (31).

Esta falta de originalidad, es también detectable a nivel funcional en la que la actividad normativa de las Comunidades Autónomas se ha limitado a la creación de Organismos Autónomos, Sociedades de Gestión Urbanística y Sociedades de construcción (32).

Esta posición de inercia tiene una justificación múltiple: a) en primer lugar, la escasa innovación operada sobre la normativa sustantiva, justificada a su vez, en la polémica sobre el grado de disponibilidad que sobre las instituciones urbanísticas tienen las Comunidades Autónomas —a la que nos hemos referido con antelación—, y b) en segundo lugar, la articulación misma del proceso de transferencias que al realizarse por competencias y no por bloques orgánicos ha determinado la reproducción en pequeño de la organización estatal.

Coordinación de la actividad urbanística con otras Administraciones Públicas.

Las amplias competencias que las Comunidades Autónomas asumen sobre el territorio no significan la absorción de toda potestad de decisión sobre su uso. Junto con estas entidades concurren otras, igualmente públicas, que precisan de su uso para satisfacer los intereses públicos cuya gestión tienen encomendadas. Dicha concurrencia en la gestión del territorio, no sólo se produce desde la condición de usuarios del territorio, sino también en cuanto titulares de las potestades de administración horizontal de este recurso o de competencias estructurantes y configuradoras del territorio. En la medida en que la economía constitucional de distribución de competencias impide la traslación de hecho de las competencias de unas entidades a otras, y favorece las técnicas de articulación entre las actuaciones concurrentes de las diferentes Administraciones Públicas sobre un mismo objeto, resulta comprensible que sea necesaria la necesidad de proceder a

un articulación entre estas competencias. Dicha articulación, se realiza respecto de los otros dos niveles de gobierno territorial reconocidos en la Constitución.

Articulación de las políticas estatal y autonómica del uso del territorio.

En relación con el Estado, eliminada por la STC 76/1983, de 5 de agosto, la fórmula de articulación del ejercicio de competencias que afectan al uso del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales, previstas en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la coordinación entre las actuaciones territoriales del Estado y de las Autonomías ha quedado confiado a fórmulas de composición de intereses ad hoc (STC 77/1984, de 3 de julio).

Existe la tendencia en la legislación estatal de predeterminar la resolución del balance de los intereses en presencia de las necesidades de políticas de su competencia, con indudable carácter territorial a través de instrumentos de «protección y gestión» de bienes e infraestructuras cuyo contenido vincula los demás instrumentos de ordenación territorial (33), y cuya constitucionalidad ha rechazado el Tribunal Constitucional cuando dichos mecanismos se dirigen a anular la correspondiente competencia autonómica.

De este esquema se deduce que, el principio general, es la articulación mediante técnicas funcionales de colaboración utilizables en cada caso, formalizados a través de la fórmula del informe (34), sin perjuicio de su consolidación en las fórmulas de colaboración previstas en nuestro ordenamiento (35), y sin perjuicio del establecimiento de formas extraordinarias de actuación para el caso de conflicto (36).

Una notable excepción lo constituyen las Comisiones Provinciales de Urbanismo que pueden jugar un papel de coordinación en esta materia al hilo de la presencia de representantes del Estado en la misma (37).

Articulación de competencias respecto de las Entidades que se integran en la Administración Local.

Más pormenorizada y más compleja, es la regulación de la articulación con las Entidades Locales.

En este ámbito, las Comunidades gozan de un más amplio margen de movimiento a través de la confluencia de diversos títulos competenciales, que además, como ya se dejó indicado, sirven de base para la construcción de una política territorial propia y específica. Así, junto con a) las amplias competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en la configuración de la acción urbanística (38), b) la competencia igualmente reconocida de desarrollo de la legislación básica del Estado dictada en materia de régimen local (39) y c) el modelo constitucional de autonomía local y su concreción a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (40), entendida, en su núcleo, como una garantía de participación en la gestión de los intereses propios, sin perjuicio de la especificación que de las mismas se haga en la legislación sectorial. Por otro lado, la intervención sobre el escalón local de Administración resulta forzoso, toda vez que ésta constituye la instancia de gestión urbanística por excelencia, por lo que la integración de sus actividades en una política territorial es indispensable.

Por ello, esta posibilidad de operar tanto en el plano sustancial de la utilización del territorio, como en el formal de configuración del régimen local en el ámbito de su territorio, no significa, sin embargo, que la Comunidad Autónoma adquiera una competencia absoluta en esta materia sino que deberá respetar una ámbito de espacio de autonomía local que permita reconocer a esta instancia de gobierno como autónoma y en el respeto del modelo general de configuración y relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Como principales realizaciones en esta materia cabe citar:

- La legislación de coordinación de

las actuaciones locales territoriales y que habilita a las Comunidades Autónomas que la dictaron la posibilidad establecer una planificación general de la implantación de infraestructuras y obras vinculantes para dichas entidades (41).

- La definición de instrumentos propios de articulación de políticas territoriales propias reflejadas entre otros aspectos, en 1) el establecimiento de instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal, igualmente vinculantes para las Entidades Locales (42), 2) la atribución en el ejercicio de estos instrumentos de competencias urbanísticas directas.

- La creación de instituciones locales y autónomas de articulación de fenómenos de ámbito supramunicipal (43).

- Establecimiento de mecanismo de supervisión (44) y sustitución de la actividad urbanística de los Ayuntamientos, para el caso de inactividad de éstos (45)—a lo que se aludirá más adelante—. Igualmente, es posible detectar fórmulas de colaboración autonómica al ejercicio de las potestades locales en materia de planeamiento en forma de servicios de apoyo a la acción urbanística de los municipios (46), tanto en materia de disciplina (47), como de gestión (así, por ejemplo la normativa navarra sobre formación de patrimonios municipales del Suelo (48), seguimiento del planeamiento (49).

Aunque de forma más tímida, es posible encontrar en la normativa autonómica, algunos supuestos de descentralización (50), aunque la integración de las actividades de las Entidades Locales se consigue a través de los ya citados instrumentos.

Establecimiento de instrumentos jurídicos propios en materia de Urbanismo.

Las peculiares condiciones en las que se produce la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas determinó, como ya se ha indicado, una ten-

dencia a la utilización de los mecanismos vigentes en la legislación del Suelo más que a la formulación alternativa de textos legales que sustituyeran por completo la legislación del Estado. Ello ha determinado que en su mayor parte, y por el momento, no se hayan producido regulaciones completamente nuevas de Urbanismo, y aún las existentes, se limiten a recoger los postulados fundamentales de la legislación estatal.

- Así lo acreditan las diversas disposiciones dictadas para la actuación del nuevo marco legal surgido de la reforma de la legislación urbanística estatal de 1990—1992 por ejemplo, mediante el establecimiento de un Derecho de Tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones (así Asturias, Navarra, Cantabria (51)) ó fijando los plazos y la forma de adaptación a dicho régimen urbanístico (Navarra (52)).

- Pero además, es posible detectar instrumentos de actuación propios, como es a) la posibilidad de constitución de reservas regionales de Suelo, mediante expropiación (Asturias, Cantabria (53)); b) atribución de competencias específicas y propias para la generación de actuaciones urbanísticas propias —sin perjuicio de las que se derivan de la competencia de Ordenación del Territorio— (Asturias, Cantabria, Navarra (54)); c) incremento de los medios tendentes a garantizar la calidad de los instrumentos de acción sobre el territorio (Navarra (55)); d) determinación y ordenación del modelo de crecimiento urbano (Navarra (56), sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, en torno a la Ordenación del Territorio); e) establecimiento de regímenes específicos de valoraciones en el régimen de expropiaciones (País Vasco y Navarra (57)); f) establecimiento de procedimientos específicos para el establecimiento de usos especiales (58); o g) regulación balear de las condiciones de recepción de la urbanización por los Ayuntamientos (59).

Para terminar dentro de este apartado, hay que dar noticia de los escasos

pero existentes ejemplos de pequeñas reformas en la legislación autonómica. Tal es el caso del llamado «sistema de actuación de urbanización diferida», previsto en la legislación canaria, por la que se configura la posibilidad de acordar mediante convenio la realización paulatina y simultánea de la edificación y urbanización (60). La legislación foral navarra prevé un sistema de ejecución forzosa dirigido a superar los problemas que respecto de la gestión privada de polígonos puede derivarse de la necesidad de obtener la adhesión de un enorme número de propietarios por su viabilidad (61).

Sin embargo, las innovaciones más importantes de carácter sustantivo, son las constituidas por la creación de instrumentos que permitieran articular una política urbanística propia. Dicha política tiene reflejo en la legislación de regulación del suelo no urbanizable (62).

Disciplina Urbanística.

La normación autonómica (63) en materia de disciplina urbanística tiene una doble justificación: 1º, el deficiente aparato sancionador previsto en la Ley del Suelo que intentó ser paliada por el Reglamento de Disciplina Urbanística, algunos de cuyos preceptos fueron discutidos, desde el punto de vista del principio de legalidad, por carecer de la necesaria cobertura legal (64); 2º la endémica situación de incumplimiento de la legalidad urbanística (65).

Por esta razón, no es de extrañar que la legislación urbanística autonómica, desde su raíz se dirigiera a:

- En primer lugar, potenciar los instrumentos de control previo de la legalidad de las actuaciones urbanísticas. Así la legislación autonómica ha dispensado una especial atención al régimen de las licencias urbanísticas, a) acometiendo una configuración más precisa de los instrumentos establecidos por la legislación general del Estado para esta finalidad (licencias, órdenes de ejecución, etc.) (66), b) precisando y extendiendo el ámbito de

operaciones sometidas al requisito de previa licencia (67), c) regulando el procedimiento de obtención y los elementos que deben constar en la misma (68), d) reforzando el control sobre la existencia y regularidad de la licencia (69) y e) en definitiva, estableciendo supuestos específicos que garanticen el cumplimiento de las determinaciones en aquellos tipos de actuación en los que se produce una mayor indisciplina (70)

- En segundo lugar, perfeccionamiento del régimen de reacción frente a las irregularidades urbanísticas, ya estén o no amparadas mediante licencia (71), impidiendo su continuación (72) y potenciando las técnicas de restauración de la legalidad (73). También es objeto de especial atención, dentro de este apartado, el régimen sancionador en el que de forma principal la atención de las Comunidades Autónomas va dirigida a tipificar legalmente las infracciones y demás elementos del ejercicio de esta potestad (74), así como la situación de régimen transitorio que significa el régimen de fuera de ordenación (75), y la configuración de medidas de garantía del cumplimiento de las finalidades urbanísticas (76), sin perjuicio de que de forma indirecta puedan jugar un papel de prevención general.

- También hay que destacar los importantes esfuerzos dedicados a la coordinación entre la legalidad urbanística e instrumentos de seguridad del tráfico inmobiliario y registro (77), una verdadera asignatura pendiente de la legislación urbanística, a través del establecimiento del deber de exigir los correspondientes títulos jurídicos de legitimación de operaciones urbanísticas para autorizar o inscribir los títulos de tráfico con ellos relacionados.

- En tercer lugar se aborda la definición de un estatuto de la potestad de inspección Urbanística (78). Es esta uno de los aspectos olvidados por el legislador tradicionalmente y no sólo en el ámbito urbanístico. En cuanto servicios encargados de la vigilancia, averiguación y comprobación del cumplien-

to de la legalidad urbanística, la existencia de un marco legal de referencia, suficientemente claro se constituye en una exigencia insoslayable de la operatividad del servicio. Por ello, la legislación autonómica, dentro de las medidas de rebotamiento de las potestades disciplinarias de las Comunidades Autónomas ha procedido a dotar a esta función de un estatuto preciso, configurado no sólo por las potestades sino por la explicitación del carácter obligatorio de su ejercicio.

Ordenación del Suelo no urbanizable.

El otro ámbito que registra una actuación más específica por parte de las Comunidades Autónomas es la ordenación del suelo no urbanizable. La justificación de la enorme atención prestada por la legislación autonómica reside, a) por su creciente importancia urbanística (79) y su escasa regulación en la legislación del Estado (80), b) por su conexión con la política ambiental —que se produce no sólo a través de las técnicas de protección que puede incorporar el mismo, sino a través de la preservación de este suelo del proceso de urbanización— que permite a las Comunidades Autónomas una mayor margen de movimiento, a la vista de la competencias que tienen constitucionalmente atribuidas (81), c) por esto mismo, permite una acción territorial de la Comunidad Autónoma, de corrección de la de los municipios respecto de la configuración de la política urbanística, a través de su potestad de elaboración del planeamiento (82), y d), por último se cuenta para ello con la experiencia que han significado las Normas Subsidiarias de ámbito provincial en las que ya se recogía un régimen más diversificado de este tipo de suelos

La legislación autonómica se ha concentrado en realizar un régimen más completo que la legislación estatal, y así:

- Ha procedido a establecer un régimen más pormenorizado y diversificado del régimen del suelo no urbaniza-

ble, intentando dotar de un régimen jurídico más específico en función del uso que a dicho suelo pueda darse. Frente a las categorías de suelo no urbanizable común y de protección que aparecen en la legislación del Estado (83), la legislación autonómica recoge otra serie de tipologías dedicadas a dar respuesta, a la necesidad de incorporar usos industriales a este tipo de suelo, a localizar infraestructuras y a permitir cierto tipo de usos edificatorios (84). La finalidad perseguida con esta «calificación» del suelo no urbanizable es lograr una más estrecha regulación de este tipo de suelo, así como su preservación del desarrollo urbano (85).

- Regulación específica de la intervención en autorización de tales usos por parte de la Administración autonómica, de forma más precisa y detallada que lo hace el vigente artículo 16 del Texto refundido de la Ley del Suelo (86).

- En algunos casos se produce una configuración de regímenes urbanísticos específicos, como es el caso de urbanismo rural (87), o de polígonos industriales insuficientemente urbanizados (88).

- Por último, y en la que se puede calificar como legislación más avanzada sobre el particular —la Ley de Valencia 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable—, procede a realizar un estatuto específico para este tipo de suelo (89).

Formulación de legislaciones urbanísticas propias: el caso de Cataluña y el debate abierto a partir del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Una excepción a la regulación fragmentaria lo constituyen Cataluña y Galicia —más la primera, que la segunda— en cuanto han intentado dar una respuesta general al fenómeno urbanístico mediante leyes que agotaran la totalidad del espacio de regulación en la materia.

La Comunidad Autónoma de Cataluña, a través del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, procedió a refundir en un sólo texto legal las disposiciones urbanísticas vigentes en Catalu-

ña. Dicha refundición significó la regulación en un texto único de diversas normas de procedencia autonómica y local. El citado Texto refundido, constituye una regulación general del urbanismo, si bien sobre la base de la legislación urbanística anterior a la reforma de 1990 y, consecuentemente del Texto refundido surgido de la misma (90).

La Comunidad Autónoma de Galicia se ha limitado a proceder, a través de su Ley 11/1985, de 22 de agosto, a la adaptación de la Ley del Suelo a Galicia (91). Dicha norma establece medidas destinadas a la mejora de la calidad del planeamiento y coordinación del proceso de elaboración de planes con las normas comarcales. Igualmente se aborda una regulación específica para la programación y ejecución de sistemas generales (urbanísticos). Además de las referidas previsiones relativas al planeamiento, la legislación contiene disposiciones dirigidas a regular el desarrollo de los núcleos de población —función ésta más próxima a la Ordenación del territorio, tal y como la concibe la mayoría de la legislación autonómica (92)—, estableciendo un régimen específico para el desarrollo de los núcleos de población rurales, y la fijación de criterios normativos de aplicación directa, normativa específica relativos al desarrollo del planeamiento y régimen de suelo (especialmente interesante el apartado relativo al régimen de uso del suelo, de suelo apto para urbanizar hasta que no se acometa su urbanización (93)), y protección de la legalidad urbanística.

Tras la reforma de la legislación estatal de 1990, se ha producido un movimiento generalizado en las Comunidades Autónomas orientado hacia la promulgación de legislaciones específicas sobre el Suelo, que en la actualidad se encuentran, en su mayoría, en fase de proyecto (94) y que significan no sólo la consolidación de los instrumentos vistos hasta el momento, sino, en su mayoría, la formulación de un enfoque alternativo dirigido a apoyar el peso principal del desarrollo urbano en la

promoción, y la generalización de la actuación concertada sobre suelo no urbanizable (95).

Ordenación del territorio

Sin embargo, el ámbito en el que se ha producido una más decidida intervención ha sido en el marco de la ordenación del territorio. La ausencia de una legislación estatal previa así como la necesidad de dar respuesta a las necesidades de coordinación del planeamiento justifican la creciente y significativa importancia de la legislación autonómica en la materia. La normativa dictada por las Comunidades Autónomas responde a las siguientes características:

- Articulación de la Ordenación del Territorio como una macropolítica horizontal relativa al uso del territorio, considerado globalmente (96). Sin embargo, la Ordenación del Territorio, con carácter general va a concentrarse en tres aspectos: la protección del Medio Físico, la implantación de las infraestructuras (97) y la regulación del crecimiento de los núcleos de población (98).

- Esta función se realiza mediante la configuración de instrumentos de ordenación de carácter territorial (99), articulados en forma de Planes, muy próximos a los de urbanismo. En efecto la legislación autonómica establece un sistema jerarquizado de planes que se desarrolla, fundamentalmente en dos niveles: 1º un nivel genérico, de ámbito regional y dirigido al establecimiento de la estrategia territorial global de la Comunidad Autónoma, que reciben muy diversa denominación como Directrices de Ordenación territorial (Madrid (100), País Vasco y Navarra (101), Baleares (102)), Directrices generales de ordenación territorial (Aragón (103)), Principado de Asturias (104), Cantabria (105)), Plan Territorial General (Cataluña (106)), Planes Insulares (Canarias (107)) los Planes para la Ordenación el Territorio (Andalucía (108)), ;2º y, un segundo nivel de carácter más concreto dirigido a la ordenación, dentro de las

determinaciones contenidas en esos instrumentos generales, de ámbitos más concretos y que igualmente reciben una denominación muy diversa: Planes Territoriales Parciales (Cataluña y País Vasco (109)), Directrices Subregionales (Principado de Asturias (110)), Directrices de Ordenación Territorial Comarcales (Cantabria), Directrices parciales de ordenación territorial (Aragón (111)) Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (Andalucía (112)), y Planes territoriales Comarcales (113) Dentro de este apartado, debe destacarse cómo en Madrid, la ejecución de las Directrices de Ordenación Territorial se lleva a cabo a través de los Planes de Ordenación del Medio Físico, que son figuras dirigidas a ejecutar las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial y a la potestación del Medio (114).

- Junto a esta estructura se prevén otros instrumentos de ordenación y programación, si bien su previsión no es generalizada. En este sentido cabe destacar las figuras de articulación de políticas sectoriales tales como Planes Territoriales Sectoriales (Cataluña y País Vasco) (115), Programas de Actuación Territorial (Principado de Asturias), (116) Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal (Navarra) (117), Programas específicos de gestión o Actuación de ámbito territorial (Aragón) (118), Directrices Territoriales Sectoriales (Asturias) Directrices de Ordenación territorial Sectorial (Cantabria), Planes directores sectoriales (Baleares) (119), con carácter general, o con carácter más específico, respecto del urbanismo como es el caso de Navarra en donde se prevé la existencia de unas Normas Urbanísticas Regionales (120) que pueden ser desarrolladas por unas Normas Urbanísticas Comarcales— que se conciben como instrumentos de coordinación de la ordenación de diversos municipios— (121), o del Medio Ambiente como es el caso de los Planes de Ordenación del Medio Físico (Navarra) (122), Planes de Ordenación del Medio

Natural (Balears) (123), o las Evaluaciones de Impacto (Principado de Asturias) (124), o Programas Coordinados de Actuación (Madrid) (125) o Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (126). La eficacia y función de estos instrumentos no es homogénea, como puede deducirse de la propia terminología empleada para su denominación, pero en general, persigue integrar distintos tipos de actuaciones de incidencia sobre el territorio de forma que pueda darse virtualidad al mandato de uso racional del recurso natural territorio.

La articulación de la ordenación territorial, con el urbanismo y sobre el resto de las políticas, se realiza a través de la pretensión de la sumisión de los demás instrumentos de ordenación territorial o urbanística a las determinaciones de la Ordenación territorial (127) —para cuya garantía se prevé incluso la posibilidad de subrogación de planeamiento (128)—, así como el establecimiento de técnicas de control (129) del cumplimiento de tales determinaciones y en su caso, sanción (130). Una solución más matizada se prevé en la legislación madrileña, en la que no todos los instrumentos poseen una eficacia igual en función del ámbito objetivo sobre el que se proyecten (131). Estas técnicas coercitivas no son las únicas dirigidas a garantizar el cumplimiento de las determinaciones previstas en la legislación de Ordenación Territorial, y así, junto a dichos instrumentos de policía se prevé un instrumental directivo, de fomento y de orientación para garantizar el cumplimiento de la legislación (132).

Más complejo es lograr la articulación de estos instrumentos de Ordenación del Territorio con la actividad del Estado sobre el mismo, más necesaria cuando tanto a través de la construcción de las grandes infraestructuras, como a través de la política regional, se puede producir una auténtica articulación de un determinado modelo territorial (133). En algunos casos, como la legislación del País Vasco, se prevé como técnica ordinaria, la celebración de conciertos, sin

perjuicio de la posibilidad de la utilización del artículo 180 del anterior Texto refundido de la Ley del Suelo (134) en caso de conflicto. En este último caso el problema es el de la competencia sobre la decisión del conflicto, estableciéndose la del Estado para el caso de que éste actuara en el ejercicio de competencias exclusivas (135), la Comunidad Autónoma en todo caso (Murcia) (136).

Legislación autonómica sobre vivienda

Una de las actuaciones sectoriales con mayor incidencia en el territorio es sin duda la correspondiente a la materia de vivienda. Como se ha tenido oportunidad de exponer en el inicio del presente trabajo, también aquí tienen las Comunidades Autónomas reconocida la posibilidad de asumir competencias, lo que, como en el caso del urbanismo, también han hecho con carácter exclusivo o pleno (137).

Sin embargo, la dirección de esta política reside todavía en el Estado. Esta situación encuentra su justificación en dos tipos de causas:

- El carácter predominantemente financiero que ha adquirido la política de vivienda, centrada, prácticamente de forma exclusiva en la subvención de préstamos (138), lo que ha favorecido la posición central del Estado habida cuenta de su mayor poder económico y disponibilidad de fondos. Por otro lado, el origen estatal de los fondos determinan algunos problemas sobre la potestad de control sobre el cumplimiento del régimen jurídico objetivo que se deriva de la percepción de dichas ayudas.
- Por otro lado, el peso financiero de las medidas de política de vivienda sobre la economía ha permitido justificar la presencia del Estado en este ámbito, justificación que ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional (139).
- Por último, la otra línea tradicional de intervención en nuestro país ha sido la acción sobre la oferta de suelo, lo que implicaba que: a) en la medida de que

las decisiones sobre el uso del suelo corresponden al planeamiento urbanístico de elaboración municipal, sea este el cauce adecuado para actuar y b) se produce una desconexión entre una y otra política debido al carácter general de las previsiones legales sobre la creación de esta oferta y el carácter predominantemente selectivo de la política financiera.

Dentro de este ámbito, es lógico que la legislación autonómica haya sido más escasa. En general, se ha limitado a la puesta en marcha políticas en el ámbito de la promoción de vivienda —consistente en el ejercicio de la correspondiente actividad industrial, o en su fomento— o bien, y sobre todo, actuando sobre la oferta de suelo destinado a esta finalidad.

Dentro del primero de los grupos que acaba de mencionarse, pueden incluirse la creación de aquellos organismos autónomos y sociedades que tiene por objeto la promoción de suelo o de vivienda (140). Bien, a través de la puesta en disposición de bienes públicos para este tipo políticas (141).

En el segundo de los ámbitos, la operación que hay que destacar es que con la reforma de la legislación urbanística del Estado, operada a partir de 1990, han aparecido nuevos instrumentos de actuación, como son: 1º el reconocimiento de las Viviendas de Protección Oficial, como tipología urbanística específica; 2º ampliación de los mecanismos de integración de bienes en los Patrimonios Municipales del Suelo y su especialización y orientación hacia este tipo de políticas, 3º y dentro, de lo anterior, el establecimiento de derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones de terrenos e incluso de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

La legislación autonómica, en general ha recogido, cuando no contaba con anterioridad a la citada legislación, estas técnicas. En este sentido, con carácter general se establece la posibilidad de generar con esta finalidad a) reservas de suelo (Asturias (142) y Cantabria (143)), b) fijación de zonas sometidas a los derechos de tanteo y retracto (Asturias



(144) y Cantabria (145)), y c) la organización de actuaciones prioritarias, que entre sus objetivos, se encuentran dichas actuaciones (Asturias (146) y Cantabria (147)).

Sin embargo, también estas técnicas se encuentran previstas con carácter específico para el ámbito de la vivienda.

Tal es el caso de Navarra, cuya Ley Foral 7/1987, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, está dirigida a regular la intervención de la Administración Pública en la promoción y régimen de suelo, intervención en la transmisión de terrenos y Viviendas (148) de Protección Oficial, y articulación de mecanismos para hacer eficaces tales intervenciones, en donde se prevén las siguientes medidas: a) agilización del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico y del procedimiento de concesión de licencias, en relación con estos usos (149), b) agilización de la ejecución privada del planeamiento a través del sistema de ejecución forzosa (150) —en el que se rebajan los requisitos establecidos por la legislación general para la puesta en marcha y el funcionamiento del sistema— y c) determinación de áreas sometidas a derecho de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones (151). Pero, además de estos instrumentos de actuación, se dedica una especial atención a las Viviendas de Protección Oficial, estableciendo: a) una cuota de suelo que deberá dedicarse a este tipo de viviendas, b) previsiones específicas para la aplicación de derechos de tanteo y retracto y c) un régimen propio y específico de infracciones y sanciones dirigidas a garantizar las medidas anteriores (152).

La legislación del País Vasco, se ha circunscrito a: a) establecimiento de una derecho de adquisición preferente en favor de la Comunidad Autónoma respecto de transmisiones respecto de las primeras y sucesivas transmisiones de Viviendas de Protección Oficial y sus anejos (153) y b) al establecimiento de un régimen de ayudas a la rehabilitación de viviendas (154).

La legislación canaria (155), constituye, por su parte, una regulación completa de la intervención de la Comunidad Autónoma en el sector, que abarca a los aspectos orgánicos, con creación de una Comisión de Vivienda —órgano (156) asesor del Gobierno canario en la materia—, y funcionales. Dentro de este aspecto se contemplan cuatro sectores: a) las Viviendas de Protección Oficial —que abarca la promoción, adjudicación y autoconstrucción; b) adquisición de viviendas usadas, c) la rehabilitación de viviendas y d) la vivienda libre. Como mecanismo de racionalización de la actividad autonómica en materia de vivienda, y la coordinación con el ámbito urbanístico, educativo, cultural, sanitario y dotacional, se prevén los Planes y programas de viviendas (157).

A modo de conclusión

De la rápida panorámica que sobre la legislación urbanística, territorial y de vivienda elaborada y aprobada por las Comunidades Autónomas puede indicarse que:

- El interés de las Comunidades Autónomas se ha concentrado, más bien en la adaptación de instrumentos propios que permitieran la realización de una política territorial propia.

- Consecuentemente, con carácter general no se ha producido una gran innovación en relación con la legislación estatal, aunque si existen innovaciones puntuales como puede ser la legislación sobre Ordenación del Territorio y la relacionada con el Suelo no urbanizable.

- Menor aún ha sido la incidencia de la legislación autonómica en materia de vivienda, en la que salvo los casos de Cataluña, Navarra, País Vasco y Canarias, no existe, prácticamente legislación sustantiva, al respecto. ■

Agustín de Asís Roig
Profesor Titular de Derecho
Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid.

Notas

(1) L. Parejo Alfonso: *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Ediciones Ciudad Argentina, 1986, pp. 183 y ss. Antes en «La Ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226 (abril—junio, 1985, pp. 209 y ss.).

(2) Esta imposibilidad de absorción por el urbanismo del espacio propio y peculiar de la Ordenación del Territorio puede justificarse en el carácter parcial de la perspectiva urbanística en relación con el territorio, especialmente intensa, en nuestro país porque: 1.º esta intervención pública se articula alrededor del urbanismo residencial y del problema de la vivienda (Recientemente L. Parejo, en «Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico», *Ciudad y Territorio—Estudios Territoriales*, vol. 1. 3.ª época, núm. 95—96, 1993, p. 232. Preocupación que como bien justifica M. Bassols (Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812—1956), Montecorvo, Madrid, 1972, pp. 63 y ss.) constituye uno de los puntos de arranque de la intervención urbanística tal y como hoy se conoce), en detrimento de otros posibles usos para los cuales el régimen vigente no tiene un tratamiento adecuado, 2.º la falta de actuación de los instrumentos de dirección supramunicipal del urbanismo —son fundamentalmente a los Planes Directores Territoriales de Coordinación introducidos en nuestro ordenamiento urbanístico con la reforma de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, realizada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y que se recogerían en el artículo 8 del Texto refundido de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril que ha reconducido el establecimiento de un modelo territorial en el que el poder de decisión se encuentra sumamente disperso y de pequeña escala, y 3.º el carácter marcadamente municipal de la elaboración de los planes de urbanismo como instrumentos operativos de racionalización del uso de suelo.

(3) Competencia que aparecen, en todo caso, vinculada con el ámbito de competencias propias de los Municipios en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(4) Planes Directores Territoriales de Coordinación (art. 8 del Texto Refundido de la Ley del Suelo) y el Plan Nacional de Ordenación, previsto en la Ley de 1956, recuperado por el Texto Refundido de 1976. Ambas figuras se conservan en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

(5) Reales Decretos 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Urbanismo, 1981/1980,

sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo, 212/1979, de 28 de enero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de urbanismo, 298/1979, de 26 de enero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón, etc.

(6) País Vasco (art. 10.31, LO 3/1979, de 18 de diciembre EPVasco), Cataluña (art. 9.1, LO 4/1979, de 18 de noviembre ECataluña), Galicia (art. 27.3, LO 1/1981, de 6 de abril—EGalicia), Andalucía (art. 13.8 LO 6/1981, de 30 de diciembre—E Andalucía), Asturias (art. 10.1 b) LO 7/1981, de 30 de diciembre—E Asturias), Cantabria (art. 22.3 LO 8/1981, de 30 de diciembre—ECantabria), La Rioja (art. 8.8 LO 3/1982, de 9 de junio —ERioja—), Región de Murcia (art. 10.1b), LO 4/1982, de 9 de junio —EMurcia—), Valenciana (art. 31.9 LO 5/1982, de 1 de julio —E Valencia—), Aragón (art. 35.1 b) LO 8/1982, de 10 de agosto—E Aragón—), Castilla—La Mancha (art. 31 b) LO 9/1982, de 10 de agosto —ECastilla—La Mancha—), Canarias (art. 29.11 LO 10/1982, de 10 de agosto —E Canarias—), Navarra (art. 44.1 LO 13/1992, de 10 de agosto —ENavarra—), Extremadura (art. 7.2 LO 1/1983, de 25 de febrero —EExtremadura—), Islas Baleares (art. 10.3.2/1983, de 25 de febrero —EBaleares), Castilla y León (art. 24.2 LO 4/1983 de 25 de febrero —ECastilla—León—).

(7) Madrid (art. 26.3 LO 3/1983, de 25 de febrero por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Madrid—EMadrid—).

(8) Artículo 148.1 CE.

(9) Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 77/1984, de 3 de julio, y 227/1988, de 29 de noviembre, y 149/1991, de 4 de julio.

(10) Artículo 149.1.18 CE.

(11) Artículo 149.1.18 CE.

(12) Sobre este particular, véase L. Parejo (op. cit.) y en el Manual de Derecho Administrativo, escrito con L. Ortega y A. Jiménez—Blanco (2.ª edición, Ariel, Madrid, 1992), pp. 612 y ss.

(13) Con este apoyo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido perfilando las competencias en esta materia de la siguiente forma:

En primer lugar, el Estado goza, en todo caso, de competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.123 CE). Esta afirmación, tiene importantes consecuencias a la hora de caracterizar el papel que le corresponde en materia de medio ambiente: a) Por un lado, el Estado al ejercer su competencia como legislador básico, debe prever la existencia de espacio para que las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo y ejecución tengan el margen de movimiento preciso para hacer

efectiva dicha competencia; b) Sin embargo, y por otro lado, lo anterior no excluye la competencia del Estado para fijar mínimos de calidad ambiental, sean los concretos que fueren (es decir, aunque en este caso, no sea posible el ejercicio de potestades de desarrollo STC 147/1991, 4 de julio 1991, FJ). Y, c) la asunción de la competencia de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, presupone la asunción de la gestión por lo que en principio el Estado carece en este ámbito de legitimación constitucional para realizar este tipo de actividades, salvo las que sean imprescindibles para garantizar la efectividad de dichas bases (STC 147/1991, de 4 de julio).

Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han asumido esta competencia de desarrollo y ejecución de la legislación básica, y se limitan a la ejecución de la legislación del Estado. Respecto de estas Comunidades Autónomas el cuadro es muy distinto y, correlativamente, también son distintas las consecuencias: a) el Estado, respecto de estas Comunidades Autónomas desarrolla una competencia plena —es decir propia, y sin que, en principio quepa regulación de desarrollo o de ejecución; b) la ejecución de esa legislación, corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma, careciendo el Estado de legitimación constitucional para realizar este tipo de actividades salvo en la medida en que sean imprescindibles para garantizar la efectividad de la legislación.

Por último, en medio ambiente se admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adopten medidas adicionales de protección ambiental. La introducción de este norma de actuación ha constituido una de las cuestiones más debatidas, sobre todo en lo que se refiere a su relación y diferencia con las normas de desarrollo.

En todo caso, es posible sentar algunas importantes conclusiones: a) por un lado, y pese a la evidente diferencia semántica entre legislación de desarrollo de una legislación básica y legislación que impone medida de protección, el TC ha realizado una labor de progresiva aproximación hasta equiparar virtualmente ambas competencias, a la que ya se ha hecho referencia; b) En segundo lugar, la posibilidad de adoptar medidas adicionales de protección, presupone que la legislación estatal asume un papel de determinación de mínimos de calidad medio ambiente, que pueden ser elevados por las Comunidades Autónomas; c) Lo anterior permite que haya diferencias entre los niveles de protección del medio ambiente, entre distintas CCAA.

(14) Ley 8/1990, de 25 de julio de reforma del régimen jurídico y valoraciones del suelo, y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen de Suelo y Ordenación Urbana (TRLR).

(15) Para un análisis crítico de los presupuestos competenciales que según la exposición de motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio de reforma del régimen urbanístico y valoraciones

del suelo, justifican la reforma, véase L. Parejo: Suelo y Urbanismo; el nuevo sistema legal, Tecnos, Madrid, 1991, y más resumidamente, con alusiones al Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, del mismo autor en Manual..., cit. pp. 641 y ss.

(16) En este sentido ha indicado el Tribunal Constitucional que: «Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre (RTC 1986, 146), «la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles— se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE» (fundamento jurídico 3.º), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (fundamento jurídico 4.º)» STC 20 de julio 1988, FJ. 2.

Esta fundamentación pone de manifiesto la progresiva desnaturalización de la política pública en este sector, en la medida en que su finalidad específica se ve «contaminada» por el cumplimiento de los objetivos de la política económica del Gobierno, lo que explica parcialmente la escasa eficacia de dicha política a la hora de servir a los objetivos constitucionales básicos a la que responden. Sobre el particular, véase J. Rodríguez: La política de vivienda de las Comunidades Autónomas en el cuatrienio 1992—1995» en *Revista Española de Financiación de la Vivienda* (Primavera, 1990), pp. 11 y ss.

(17) En gran medida, esta falta de «originalidad» tiene su justificación en la incidencia del urbanismo en la propiedad que justificó el que se dudara sobre la posibilidad de que la legislación pudiera afectar al contenido uniforme que debiera fijarse para todo el Estado (Véase sobre el particular F. González Navarro, en *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*. Con un Estudio Complementario sobre «Autonomías y Ley del Suelo». Montecorvo, Madrid, 1980, pp. 175 y ss.; también E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso; *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed. Civitas, Madrid, 1981, p. 177; T.R. Fernández Rodríguez: *Manual de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed. Abella, 1981, pp. 34 y ss.; S. Muñoz Machado: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Madrid, 1982, pp. 537 y 538). Sin embargo, tras las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas al contenido de la propiedad y las facultades de regulación del po-

der público respecto de la misma, han dejado expedito el camino para el debate sobre los límites competenciales de las Comunidades Autónomas en la materia que surge con la reforma esencial de la legislación urbanística.

(18) Por ejemplo y respecto de Cataluña, véase la legislación del Estado contenida en el Real Decreto 519/1979, de 20 de febrero, que regula la composición de las Comisiones provinciales de urbanismo de Gerona, Lérida y Tarragona, y la Ley 27/1979, de 19 de octubre por la que se regula la Comisión provincial de urbanismo de Barcelona.

(19) Artículo 207 y ss. del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

(20) En la actualidad, la diferente configuración constitucional de Diputaciones y Ayuntamientos impide la traslación pura y simple de dicho texto refundido.

(21) En este sentido pueden citarse, como ejemplo los casos de las Comunidades Autónomas de Andalucía (Decretos de la Junta de Andalucía 194 y 195/1983, de 21 de septiembre, 21/1984, de 8 de febrero, 58/1987, de 25 de febrero, 30/1988 de 10 de febrero, 215/1983, de 19 de octubre, 208/1984, de 17 de julio), Aragón (Decretos de la Diputación General de Aragón, 135 y 209/1991 de 1 de agosto, y 26 de noviembre respectivamente, y 70/1992, de 28 de abril), etc.

(22) Decreto de la Generalitat Valenciana 137/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento de los órganos urbanísticos de la Generalitat Valenciana. Dichos organismos se encuentran enumerados en su artículo 1.º, en el que figuran el Consell de la Generalitat, el Conseller de Obres Públiques, Urbanismo y Transportes, las comisiones territoriales de urbanismo y el Presidente de estas comisiones.

(23) En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, dichas competencias son asumidas por las antiguas Comisiones Provinciales de Urbanismo, ahora con la denominación de provincial (respecto a la normativa relativa de estas regiones véase lo recogido en notas anteriores). En el mismo sentido el Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria 62/1991, de 21 de marzo, de modificación de la composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Urbanismo, modificado, a su vez por el Decreto de Gobierno de Cantabria 145/1991, de 1 de octubre. Una excepción a esta solución lo constituye la Comunidad Autónoma de Murcia en el que las competencias de activas o ejecutivas son asumidas por los órganos de la Administración central de la comunidad, mientras que las competencias consultivas son asumidas por el Consejo regional de Urbanismo (Ley de la Región de Murcia 5/1986, de 23 de mayo, sobre distribución de competencias en materia de urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma), cuya estructura y funcionamiento se regula por el decreto 67/1986, de 24 de julio, sobre estructura y

funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Urbanismo de Murcia. Decreto del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia 4/1989, de unificación de las Comisiones regionales de urbanismo de la Rioja y regional de medio ambiente, modificada por decreto 6/1991, de 14 de marzo. De esta tendencia es una excepción la Comunidad Valenciana, véase el decreto de Valencia 137/1990, de 30 de julio, en la que no se crea tal órgano consultivo regional.

(24) Respecto de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, véase: Decretos de la Junta de Andalucía 195/1983, de 21 de septiembre, modificado por los Decretos de 21/1984, de 8 de febrero, 30/1988 de 19 de octubre; Decretos de la Diputación General de Aragón 135 y 209/1991 de 1 de agosto, y 26 de noviembre respectivamente, y D.70/1992, de 28 de abril; Decreto de la Junta de Comunidades de Castilla y León 89/1983, de 7 de octubre; Decretos de la Junta de Castilla—La Mancha 33/1984, de 27 de marzo, 129/1985 de 20 de diciembre; Decreto de la Junta de Extremadura, 136/1989, de 5 de diciembre, modificado por el Decreto 65/1991, de 23 de julio; Decreto de la Xunta de Galicia 63/1993, de 18 de marzo. Decretos del Gobierno Vasco 263/1990 y 277/1992 (cit.). En Cataluña, actualmente regulada en los artículos 8 y 9 del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio.

(25) Véase la legislación citada en notas anteriores a este mismo apartado.

(26) Decreto de Madrid 11/1985, de 21 de noviembre a este mismo apartado.

(27) Decreto Foral 148/1985, de 17 de julio, modificados, por los Decretos Forales 210/1987, de 5 de noviembre, y 524/1991 de 25 de noviembre.

(28) Decretos de la Junta de Andalucía 194 y 195/1983, de 21 de septiembre, 21/1984, de 8 de febrero, 58/1987, de 25 de febrero, 30/1988 de 10 de febrero, 215/1983, de 19 de octubre, 208/1984, de 17 de julio; Decretos de la Diputación General de Aragón 135 y 209/1991 de 1 de agosto, y 26 de noviembre respectivamente, y D.70/1992, de 28 de abril; Decretos del Consejo de Gobierno de Asturias 52/1988, de 14 de abril, 141/1991, de 31 de octubre y 64/1992, de 3 de septiembre; Ley de las Islas Baleares 9/1990, de 27 de junio, modificada por la Ley de las Islas Baleares 15/1990, de 29 de noviembre; Decreto del Gobierno de Canarias 463/1983, de 15 de diciembre; Decretos del Consejo de Gobierno de Cantabria 62 y 145/1991, de 21 de marzo y 1 de octubre respectivamente; Decretos de la Junta de Comunidades de Castilla y León, 89/1983, de 7 de octubre, 3/1984, de 11 de enero, 17/1988 de 4 de febrero y 90 y 98/1989 de 31 de mayo; Decretos de la Junta de Comunidades de Castilla—La Mancha 33/1984, de 27 de marzo, 129/1985 de 20 de diciembre; 130/1985, de 20 de diciembre; Decreto—legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1990, de

12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanismo; Decretos de la Junta de Extremadura 136/1989, de 5 de diciembre, modificado por el decreto 65/1991, de 23 de julio; Decretos de la Xunta de Galicia 10/1983, de 3 de febrero, 63/1993, de 18 de marzo; Decretos del Consejo de Gobierno de Madrid 68 y 69/1983, de 30 de junio, 115/1985, de 21 de noviembre, 32/1987, de 23 de abril, 51/1989, de 6 de abril. Decreto del Gobierno Vasco 263/1990, de 2 de octubre, por el que se establecen las funciones, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, modificado por el Decreto 277/1992, 13 de octubre; Decreto de la Generalitat Valenciana 137/1990, de 30 de julio por el que se aprueba el reglamento de los órganos urbanísticos de la Generalitat Valenciana.

(29) Véase la normativa de Canarias y Baleares citadas en notas anteriores.

(30) Decretos forales 183/1985, para la comarca de Pamplona y Decreto Foral 184/1985, de 2 de octubre para el Valle del Roncal.

(31) Sobre el sistema de distribución de competencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puede consultarse el trabajo de P. Alegre Avila: «Sobre el sentido de la distribución de competencias de ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco», RDU n.º 133, pp 13 y ss.

(32) Ley de Cataluña 4/1980, de 16 de diciembre de 1980, por la que se crea el Instituto Catalán del Suelo. Ley del Principado de Asturias de 13 de julio de 1984, por la que se autoriza la creación de una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo, en Asturias; Ley de la Comunidad de Castilla y León 5/1987, de 7 de mayo de creación de las Sociedades de Gestión Urbanística de Castilla y León, Valladolid y Zamora. Ley de Galicia 3/1988, de 27 de mayo de creación del Instituto Gallego de Vivienda y suelo; Empresa Pública del Suelo de Andalucía, creada por decreto de la Junta de Andalucía 265/1985, de 18 de diciembre, cuyo objeto social se ha ampliado a la promoción pública de actuaciones en materia de vivienda, mediante la Ley de Andalucía 5/1990 de 21 de mayo.

(33) Véanse los artículos 41.3 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: art. 10 de la Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras, 112 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y más claramente el artículo 19.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

(34) Véanse los artículos 112 y 114 de la Ley de Costas (citada) y el artículo 10 de la Ley de Carreteras, citado.

(35) Algunas con carácter específico y recogida en la propia legislación de las Comunidades Autónomas como es el caso de la posibilidad de suscribir conciertos con el objeto de realizar, de forma conjunta, con el Estado, planes territoria-

les o Sectoriales, previstos en la legislación de ordenación del territorio del País Vasco.

(36) Como puede ser la contenida en el vigente artículo 244 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo. Dicho modelo aparece reproducido con algunas variantes en la legislación autonómica, veáanse los artículos 249 del Texto Refundido de Cataluña de la legislación del Suelo.

(37) Véase D de Canarias 463/1983, de 15 de diciembre. En sentido contrario el D. de Cantabria 145/1991, de 1 de octubre.

(38) A lo que ya se hizo alusión en el presente trabajo.

(39) «Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley de régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art. 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas (...) Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función.» FJ 4.º de la STC 84/1982, de 23 de diciembre 1982. En el mismo sentido las STC 170/1989 y 214/1989, de 19 de octubre y 21 de diciembre, respectivamente.

(40) Fundamentalmente en su artículo 2.º Sobre el particular, véase L. Parejo Alfonso: «La autonomía local en la Constitución», en S. Muñoz Machado (dir.), Tratado de Derecho Municipal, tomo I, Civitas, 1988, pp. 19 y ss.

(41) Esta legislación, aunque no se integra propiamente en el ámbito del presente trabajo, si es preciso tenerlo en cuenta por las potestades de coordinación que pueden ser empleadas para la estructuración de políticas autonómicas te-

rritoriales. Entre otras pueden contemplarse estas posibilidades en la Ley Canaria 14/1990, de 26 de julio, reguladora de las Administraciones Públicas canarias o la Ley de Cataluña 8/1987 15 de mayo, Ley municipal y de régimen local.

(42) Tal es el caso de la legislación de ordenación del territorio a la que se alude más adelante.

(43) La actividad de las Comunidades Autónomas ha sido más bien reticente a este fenómeno, no obstante hay que tener en cuenta la Ley Valenciana 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del Consell Metropolità del Vall de l'Horta, o la reorganización de la Administración metropolitana de Barcelona realizada por Ley de Cataluña de 4 de abril de 1987.

(44) Véase, entre otras disposiciones el decreto de la Generalidad Valenciana 148/1990, de 3 de septiembre, sobre control de los actos y acuerdos de las entidades locales en materia del ordenamiento jurídico urbanístico. Sobre los problemas derivados de la compatibilidad de estos controles con la autonomía local véase A. Fanlo Loras: Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local, CEC, Madrid, 1990, y más recientemente en «El control de los entes locales, ¿Modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada», en RAP, n. 130, 1993, pp. 171 y ss.

(45) Ley de Asturias de Disciplina Urbanística, art. 6.º, Ley de Baleares de Disciplina Urbanística, art. 71). Es necesario resaltar aquí el principio de sustitución general previsto en el artículo 15 del DL Cataluña 1/1990, cit.

(46) Orden de 15 de mayo de 1989 por la que se regula la coordinación entre las Corporaciones Locales y la Administración Autónoma.

(47) Como el previsto en la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril (artículo 2.3) en el que se prevé la asistencia a los Municipios que carezcan de servicios técnicos competentes para la realización de los informes a las licencias.

(48) Decreto Foral 45/1986, de 7 de febrero.

(49) Orden Foral 478/1986, de 24 de marzo, dirigida a asegurar la calidad técnica y la adecuación a sus finalidades por parte de los instrumentos de planeamiento. Esta actividad puede ser objeto de subvención (Orden 476/1986, de 24 de marzo).

(50) Es especialmente interesante los casos de la legislación balear por la que se atribuye a los Consells insulares el ejercicio de las competencias junto con las correspondientes transferencias (LBC).

(51) Ley del Principado de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de Suelo y actuaciones prioritarias (LAsRSAUP) y Ley Foral 7/1987, de 8 de junio de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda (LFSV), artículos 7 y ss. y Decreto Foral 345/1990 de 20 de diciembre. En el mismo sentido la Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, sobre cons-

titución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias (arts. 2 a 6).

(52) LFSV, arts. 3 y ss.

(53) LAsRSAUP, arts. 2 y 3, delimitadas por el Consejo dle Principado. Arts. 7 y 8 la Ley de Cantabria 4/1992 (cit.).

(54) LAsRSAUP, artículos 6 a 10, en los que se reconoce la posibilidad de usos específicos (residencial, polígonos y áreas industriales, equipamientos y sistemas, o cualesquiera otros fines de intereses sociales respecto de las actuaciones prioritarias que se señalen por la Comunidad Autónoma. De forma más genérica la Ley de Cantabria 4/1992 (cit.) arts. 9 a 13.

(55) Véase en este sentido, Ordenes Forales 478/1986, de 24 de marzo, y 476/1986, de 24 de marzo, citadas en nota anterior.

(56) Véase, fundamentalmente Navarra (Art. 65 a 69 LFPUT).

(57) Ley del País Vasco 9/1989, de 17 de noviembre de valoración del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del régimen de expropiaciones urbanísticas y valoraciones previstas en la legislación foral Navarra, arts. 19 y ss.

(58) En este sentido el Decreto Foral 152/1991, de 18 de abril por el que se regulan las condiciones urbanística y ambientales para la implantación de campamentos de turismo en Suelo no urbanizable y el Decreto Foral 163/1991, de 23 de abril por el que se regula el procedimiento para la implantación en suelo urbano o urbanizables de industrias o actividades terciarias, Ley Foral 182/1992, de 30 de marzo por el que se regulan las condiciones territoriales y urbanísticas para la implantación de campos de golf en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

(59) Decreto Balear 38/1987, de 4 de junio sobre recepción de urbanización por Ayuntamientos.

(60) Ley Canaria 6/1987, de 7 de abril, sobre el sistema de actuación diferida.

(61) Artículos 15 a 28 LFSV.

(62) LAsMR, citada

(63) Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril (LAsDU); Ley de las Islas Baleares 10/1990, de 23 de octubre de Disciplina Urbanística, modificada por la Ley de las Islas Baleares 2/1992, de 6 de mayo (LIBDU). Ley de Canarias 7/1990, de 14 de mayo de disciplina urbanística y territorial (LCanDU).

(64) Por todos, E. García de Enterría y L. Parejo: Lecciones..., cit.

(65) En este sentido la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

(66) LAsDU, arts. 1 y ss. arts. 1 y 2 LIBDU; arts 3 y ss. LCanDU; arts. 12 y ss. de la Ley de Murcia de Disciplina Urbanística (cit.).

(67) LAsDU, arts. 1.; arts. 1 y 2 LIBDU, art. 3 —en el que con carácter general, sin embargo, se excluyen de licencias las actividades autonómicas de construcción de infraestructuras y equipamientos— LCanDU. Artículos 16 al 18 de la

Ley de Madrid 4/1984. Ley de la Región de Murcia 12/1986, de 20 de diciembre, sobre protección de la legalidad urbanística, arts. 12 a 23.

(68) LAsDU, arts. 2 y 4; arts. 3 a 9 LIBDU, arts. 7 a 11 LCanDU; artículo 20 de la ley de Madrid 4/1984.

(69) LAsDU, art. 3 en el que se prevé el deber de comunicación a la Comunidad Autónoma del acto de concesión de la licencia, pudiendo la Consejería requerir a la Corporación que la hubiera otorgado con infracción de la legalidad.

(70) En Madrid, por ejemplo, se contienen previsiones específicas para las actuaciones de iniciativa privada, de las actuaciones en suelo no urbanizable Ley de Madrid de 4/1984, de 10 de febrero, de medidas de disciplina urbanística (títulos I y II).

(71) Artículos 2.5 y 5 y ss LAsDU, arts. 61 LIBDU. Ley de Canarias 3/1985, de 29 de julio de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza. Ley de Madrid 4/1984 citada. Artículos 25 a 34 de la Ley de Murcia 12/1986.

(72) LAsDU, arts 5 y ss.

(73) Arts. 12 a 14 LAsDU; arts. 65 y ss. LIBDU. Ley de Murcia 12/1986, arts. 35 y ss.

(74) Arts. 15 a 21 LAsDU; arts. 25 y ss. LIBDU; artículos 37 y ss. de la Ley de Madrid 4/1984. Arts. 1 a 4 Ley de Murcia 12/1986. Por el contrario la Comunidad Autónoma de Valencia se ha limitado a adaptar las cuantías de las multas previstas en la legislación urbanística (Decreto 36/1992, de marzo).

(75) Ley de las Islas Baleares 8/1988, de 1 de julio sobre edificios e instalaciones de fuera de ordenación, dirigida fundamentalmente a determinar las situaciones en las que se procede esta declaración, que abarca no sólo a las edificaciones que resulten desacordes con el nuevo planeamiento y respecto de los que se establece la carga al planeamiento de especificar de forma precisa su extensión, como aquellas edificaciones que habiéndose construido en contra de la ordenación urbanística y que haya transcurrido los 4 años de prescripción y Decreto Balear 159/1989, de 28 de diciembre, sobre adaptación de los planes generales de ordenación urbana y de las normas subsidiarias y complementarias a la Ley 8/1988, de 1 de julio sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.

(76) Así hay que interpretar el Sistema de actuación de urbanización diferida, prevista por la Ley Canaria 6/1987, de 7 de abril.

(77) Es de destacar las medidas denominadas preventivas recogidas en la legislación canaria y que procuran la coordinación entre legislación urbanística y registro (arts. 13 y ss. LCanDu). En análogo sentido pueden situarse las disposiciones contenidas en el Decreto Foral 191/1988, de 23 de junio, artículos 5 a 11 Ley 12/1986.

(78) Arts. 22 y ss. LAsDU; arts. 20 y ss. LIBDU; arts. 32 y ss. Ley de Madrid 4/1984. Arts. 24 y ss. de la Ley de Murcia 12/1986.

(79) Esta importancia se derivaría de: a) la desnaturalización de la acción sobre este suelo a la vista debido a la generalización de las autorizaciones, supuestamente excepcionales, para usos edificatorios no vinculados al destino lógico de este tipo de suelo (industria, equipamientos comerciales, etc.), pero que requieren para su implantación características como las existentes en el suelo no urbanizable; b) la ausencia de un estatuto urbanístico específico, lo que reduce la imposibilidad del establecimiento de cargas urbanísticas (fundamentalmente, las derivadas de la equidistribución) y c) las tensiones económicas derivadas de las fuertes plusvalías que se producen con su incorporación al proceso de urbanización.

(80) Artículos 15, 16 y 17 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992. Realmente más que un estatuto específico, la legislación estatal se remite a la autonómica para la configuración de este régimen jurídico.

(81) Artículos 148.1.17 y 149.1.23 CE. Sobre el sistema de distribución de competencias véase lo indicado en nota anterior.

(82) Por ello no es raro que, inicialmente, la política de ordenación del territorio se haya centrado en la regulación de este tipo de suelo, como más adelante se indicará. Sobre los límites de esta potestad, véase, recientemente, F. López Ramón: «Urbanismo municipal y ordenación del territorio», REDA, n.º 82, pp. 202 y ss.

(83) Categorías éstas que pueden deducirse los artículos 15 y 17 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo.

(84) Art. 2 LAsMR, Ley Canaria 5/1987, de 7 de abril, de ordenación urbanística del suelo rústico. (LCanOUSR), artículo 8. En Navarra: Espacios nacional de interés, suelo forestal, suelo de alta productividad agrícola y ganadera, suelo de mediana productividad agrícola y ganadera, suelo genérico, y suelo de afecciones especiales (art. 5 Ley Foral 6/1987, de 10 de abril de normas regionales para la protección y uso del territorio LFPUT). Igualmente, dentro de esta Comunidad foral se establece una regulación de los núcleos de población y de su crecimiento, en la medida en que dichos núcleos significan el negativo de la acción sobre el suelo no urbanizable (Título II de la LFPUT).

(85) Art. 3 LAsMR; arts. 5 a 10 LCanOUSR, artículos 15 y ss., en relación con el 4 y 8 a 13 LFPUT.

(86) LAsMR, arts. 11 a 13. arts. 11 y 12 LCanOUSR, en la que se prevé un sistema muy flexible de autorización de usos que pueden, incluso, permitir la autorización de usos incompatibles. Navarra ofrece una ordenación más completa en cuanto que la legislación navarra establece un sistema específico de autorización y control, con el correspondiente régimen sancionador y restitutorio (artículos 31 a 38 LFPUT).

(87) LAsMR, arts. 7 a 10.

(88) Arts. 14 y 15 LAsMR.

(89) Sobre el contenido de esta Ley, véase L. Parejo Alfonso: «El régimen del suelo no urbanizable en la Ley Valenciana 4/1992, de 4 de junio», RDU pp. 49 y ss.

(90) No podemos abordar aquí la exposición detallada de la citada ley, que viene a recoger las peculiaridades establecidas en las Leyes de Cataluña 9/1981, de 18 de noviembre sobre protección de la legalidad urbanística, 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña, y que incorpora medidas legislativas semejantes a las que se han aludido hasta este momento en el resto de las legislaciones autonómicas, de las que en muchos casos ha servido de modelo.

(91) Citada.

(92) Véase lo indicado en el apartado siguiente.

(93) Artículos 38 y ss. Ley de Galicia última citada.

(94) Resultan especialmente interesantes las soluciones contenidas en los anteproyectos de leyes valencianas (sobre los criterios que inspiran dicha reforma, véase «Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico», en *Ciudad y Territorio—Estudios Territoriales* (95—96), 1993, pp. 87 y ss.) y la de la Comunidad de Madrid (que ha sido objeto de difusión por la Dirección General de Planificación Urbanística y Concertación: Proyecto de Ley de medidas de política territorio, suelo y urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid, junio de 1994).

(95) Véase la bibliografía citada en nota anterior.

(96) Sobre esta posición véase los planeamientos críticos de F. López Ramón: «En busca...», cit. pp. 350 y ss. Las Comunidades Autónomas abordan este cometido desde diversas perspectivas, siendo una de las formulaciones más concretas, la prevista en la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid (artículo 1.º de la Ley de Madrid 10/1984, de 30 de mayo de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, modificada por la Ley de Madrid 3/1989, de 16 de marzo —LMOT—, sobre el sistema de Ordenación territorial véase J. M. Ezquiaga Domínguez: «Madrid: Nuevos instrumentos de política Territorial» en *Ciudad y Territorio—Estudios Territoriales*, n.º 95—96, 1993, pp. 107 y ss.). Igualmente, véanse los planteamientos derivados del Pacto sobre el territorio promovido por el Gobierno Canario (Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias: «La necesidad de lograr un pacto sobre el territorio», *Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales*, n.º 95—96, 1993, pp. 53 y ss.

(97) Singularmente las de competencia de la propia Comunidad Autónoma.

(98) Véase por todas, los artículos 5 y ss. de la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre de or-

denación del territorio, modificada por la Ley Foral 5/1992, de 14 de abril (LFOT), en los que la Ordenación del Territorio se configura como la política dirigida a establecer la regulación, con carácter general de protección de los recursos naturales y suelo no urbanizable, y control sobre el desarrollo urbano. Véase también, respecto a la Ordenación del Territorio de la Comunidad Foral de Navarra, L. Zarraluqui Ortigosa «Objetivos e instrumentos de Política Territorial y Urbanística de la Comunidad Foral de Navarra», en *Ciudad y Territorio — Estudios Territoriales*, n.º 95—96, 1993, pp. 123 y ss.

(99) Tal es el caso de los Planes insulares de Canarias, creados y regulados por la Ley de Canarias 1/1987, de 13 de marzo.

(100) Artículo 8 y 9 de la LMOT, entendidas como instrumento de definición del marco para la formulación de políticas sectoriales relacionadas con el uso del territorio, su promoción y propuesta de actividades a realizar conjuntamente con otras Administraciones Públicas.

(101) Estos instrumentos reciben el nombre de Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, arts. 27 y ss. Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre de ordenación del territorio, modificada por la Ley Foral 5/1992, de 14 de abril (LFOT).

(102) Ley de las Islas Baleares 8/1987, de 1 de abril, arts. 10 y ss.

(103) Ley de Aragón 11/1992, de 24 de noviembre, normas reguladoras de la ordenación del territorio, artículos 17 y ss.

(104) Art. 4 Ley de Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, como instrumento que recoge los fines y objetivos de la política territorial del principado, que pueden ser Directrices Generales de Ordenación Territorial, Directrices Subregionales de Ordenación Territorial, y Directrices Sectoriales de Ordenación del territorio.

(105) Análogo sistema prevé la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo de Ordenación Territorial, en el que se establecen como instrumentos de realización de esta política, las Directrices de Ordenación territoriales (que pueden ser Regionales o Comarcales).

(106) Ley de Cataluña 223/1983, de 21 de noviembre de Política Territorial cuya función, es procurar el equilibrio territorial de Cataluña y las estrategias de actuación sobre el territorio.

(107) Ley de Canarias 1/1987, de 13 de marzo de creación y regulación de Planes Insulares de Ordenación.

(108) Con caracteres de verdadera planificación estratégica, artículos 6 y ss. de la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(109) Se denominan Planes Territoriales Parciales, en Cataluña —de ámbito territorialmente más delimitado, y articulado sobre la base de la división comarcal y que desarrolla una función

de protección de los espacios naturales y la dirección de la planificación urbanística (su regulación, se encuentra contenida en el capítulo III de la Ley de Cataluña 23/1983, cit.) —País Vasco— Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco.

(110) Véase nota anterior.

(111) Ley de Aragón 11/92, artículos 26 y ss.

(112) Arts. 10 y ss. de la Ley de Andalucía 1/1994, citada.

(113) Ley Balear 8/1987, cit. arts. 16 y ss.

(114) Artículos 23 y ss. LMOT.

(115) Estos son instrumentos dirigidos a la previsión de las actuaciones territoriales de los diferentes Departamentos de la Generalidad (arts. 17 a 19 Ley de Cataluña 23/1983, cit.) y Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco.

(116) Como instrumentos en los que se recoge la actuación de los Departamentos del Principado (arts. 12 a 18 de la Ley de Asturias 1/1987), citada.

(117) Arts. 22 y ss. LFOT.

(118) Arts. 30 y ss. de la Ley de Aragón 11/1994.

(119) Ley Balear 8/1987, cit. arts. 20 y ss.

(120) Arts. 5 y ss. de la LFOT.

(121) Arts. 14 y ss. LFOT.

(122) Arts. 9 a 13 LOFT cuya función es la ordenación y protección de ámbitos determinados y delimitados en los mismos.

(123) Ley Balear 8/1987, cit. arts. 26 y ss.

(124) Como instrumentos en los que se recoge la actuación de los Departamentos del Principado (arts. 12 a 18 de la Ley de Asturias 1/1987), citada.

(125) Artículos 15 a 22 LMOT, cuya función es prever con carácter anual o plurianual las actuaciones que sobre el territorio pretendan abordar las Administraciones Públicas.

(126) Dirigidos a prever las actuaciones de este tipo de responsabilidad de la Junta de Andalucía (artículo 5.2 Ley de Andalucía 1/1994, cit.).

(127) Art. 8 Ley del País Vasco 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio.

(128) Arts. 32 a 34 LFOT.

(129) Ley País Vasco 4/1990, de 31 de mayo, arts. 24 y ss. en los que se prevé el informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico municipal, que podrá ser vinculante, en caso de discordancia entre las determinaciones de la Ordenación Territorial y las del planeamiento urbanístico informado.

(130) Ley de Aragón 11/1992, citada.

(131) En este sentido las DOT sin perjuicio de la posibilidad de plasmación en normas de aplicación directa, se prevé la posibilidad de una eficacia indirecta a través de otras figuras de planeamiento, respecto de las que se proyectarán con una eficacia excluyente, alternativa u orientativa. Esta última eficacia es la general cuando las de-

terminaciones de la DOT se refieren al suelo clasificado como urbano o urbanizable programado.

(132) Arts. 20 y ss. de la Ley de Cataluña 23/1983, cit.

(133) Buena prueba de ello es el Plan Director de Infraestructuras (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente: Plan Director de Infraestructuras. Documento aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 1994. Madrid, MOTPMA, 1994).

(134) Artículo 244 del vigente Texto refundido de la Ley del Suelo.

(135) Esta solución, es también la utilizada por la Ley de Asturias 1/1987, citada, artículo 31, y ss.

(136) Artículo 44 de la Ley de Murcia 4/1992, de 30 de julio, citada.

(137) Véase lo indicado al inicio del presente trabajo.

(138) Esta concentración en el aspecto financiero ha llevado a la práctica inoperatividad de los medios de control sobre el uso y transmisión de tales viviendas.

(139) El Tribunal Constitucional ha declarado, al respecto que: «Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13.ª de la Constitución, la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable». STC 152/1988, de 20 julio 1988.

(140) Véase normativa citada en 32.

(141) En este sentido, puede consultarse la Ley 2/1993, de 13 de diciembre de enajenación de las viviendas patrimoniales de la Comunidad Autónoma.

(142) Ley de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, cit. artículos 4 y 5.

(143) Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, arts. 2 a 6.

(144) Ley de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, cit. artículos 2 y 3.

(145) Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, citada, arts. 7 y 8.

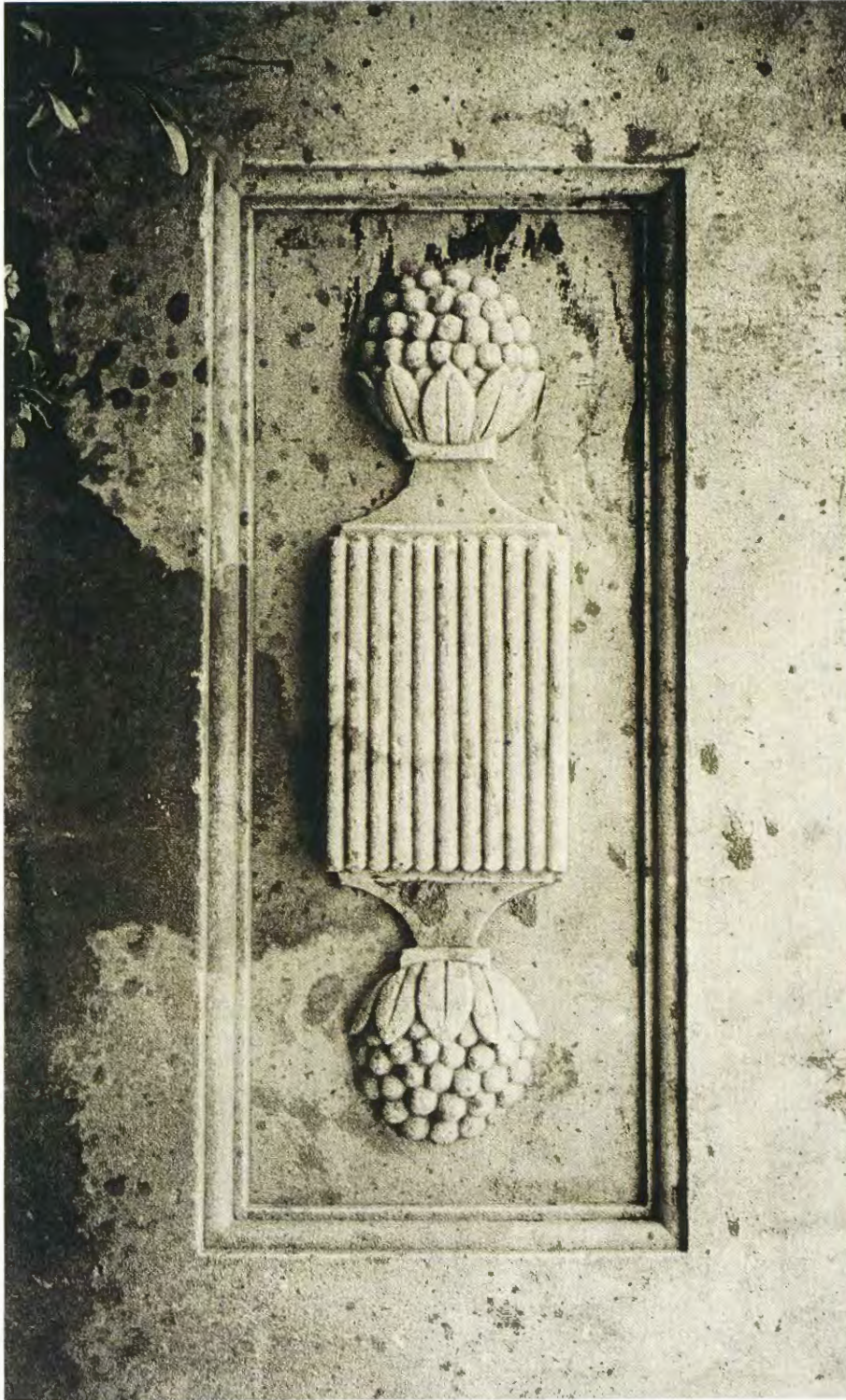
(146) Ley de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, cit. artículo 10.a).

(147) Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, citada, art. 13.a).

(148) Modificadas por las Leyes Forales 8/1990, de 13 de noviembre, y 4/1992, de 14 de abril.

(149) Artículos 3 a 6 de la Ley Foral 7/1987, cit.

(150) Artículos 15 y ss. Ley Foral 7/1987, cit.



(151) Artículos 7 y ss. de la Ley Foral 7/1987, cit.

(152) Artículos 42 y ss. de la Ley Foral 7/1987, cit.

(153) Ley del País Vasco 7/1988, de 15 de abril.

(154) Orden de 15 de junio modificada el 8 de mayo de 1988.

(155) Ley de Canarias 11/1989, de 13 de julio por la que se regula las actuaciones de las Administraciones Públicas de Canarias en materia de vivienda.

(156) Artículos 7 de la Ley de Canarias.

(157) Artículos 2 a 6 de la Ley Canaria 11/1989, de 13 de julio.

Abreviaturas

CE: Constitución Española.

CEC: Centro de Estudios Constitucionales.

E.: Estatuto

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña.

FJ: Fundamento Jurídico.

LAstDU: Ley del Principado de Asturias 3/1987, de Disciplina Urbanística.

LAstMR: Ley del Principado de Asturias 6/1990, sobre edificación y usos en el medio rural.

LAstRSAUP: Ley del Principado de Asturias 2/1991, de reserva de suelo y actuaciones prioritarias.

LCanDU: Ley de Canarias 9/1990, de disciplina urbanística y territorial.

LCauOUSR: Ley de Canarias 5/1987, de ordenación urbanística del suelo rústico.

LFOT: Ley Foral 5/1992, de ordenación del territorio.

LFPUT: Ley Foral 6/1987, de normas regionales para la protección y uso del territorio.

LFSV: Ley Foral 7/1987, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

LIBDU: Ley de las Islas Baleares 2/1992, de Disciplina Urbanística.

LMOT: Ley de Madrid 3/1989, sobre el sistema de ordenación territorial.

LO: Ley Orgánica.

RAP: Revista de Administración Pública.

RDU: Revista de Derecho Urbanístico.

REDA: Revista Española de Derecho Urbanístico.

STC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

TRLS: Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.