

I. De los Principios, Conceptos Básicos, Objetivos y Funciones.

II. Del Régimen Urbanístico del Suelo.

III. Del Sistema de Planeamiento Territorial y Urbano.

IV. De los Sistemas de Gestión Territorial.

V. Del Control del Territorio y la Disciplina Urbanística.

VI. De la Organización Administrativa y Competencias. Litigios relativos a la Gestión Territorial y la Valoración del Suelo.

Portugal

Nuno PORTAS (corresponsal)

Crónica de Margarida SOUSA

Urbanista, Fac. Arg. Lisboa. Univ. Tecn. Lisboa

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA PORTUGUESA: DESARROLLOS RECIENTES

La legislación urbanística portuguesa recoge, hasta hoy, un conjunto de leyes dispersas, que se han producido en diferentes contextos político-administrativos y con objetivos determinados. Aunque las tentativas de estructuración de un código de urbanismo se remontan a la década de los cuarenta, nunca el urbanismo fue objeto de una Ley Marco que aclarase cuestiones fundamentales, como la relación entre el derecho de propiedad y el derecho de edificación y que definiera instrumentos de política de suelo que aseguren una gestión eficaz del territorio.

Muy recientemente se ha comenzado a asistir al desarrollo de una cultura del derecho urbanístico, del que un primer paso fue el curso de Derecho Urbanístico promovido por el Instituto Nacional de Administración, en 1988, en Oeiras, en el que participaron urbanistas portugueses y juristas de diversos países europeos, entre los que se encontraban Martín Bassols Comá y Tomás Ramón Fernández de Madrid. Al mismo tiempo, se crearon cátedras de Derecho urbanístico en las Facultades de Derecho de las Universidades de Coimbra y Lisboa y una Maestría en Derecho de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en Coimbra. En torno a estos temas se constituyeron en los últimos años dos asociaciones, la

Asociación Portuguesa para el Derecho Urbanístico en Coimbra, relacionadas con la Facultad de Derecho, y la Ad-Urbem -Asociación para el Desarrollo del Derecho Urbanístico y de la Construcción-, en Lisboa, dinamizada inicialmente por informaciones del Laboratorio Nacional de Ingeniería Civil.

Los textos legales más recientes, continúan ocupándose de temas determinados. Un texto de iniciativa gubernamental creó en 1995 los *Planos Especiais* competencia de la Administración Central, de aplicación directa y vinculantes para los Ayuntamientos. Los *Planos Especiais* tutelan los intereses nacionales pero se sitúan al margen del sistema de planeamiento y gestión del territorio.

Surgen como planes autónomos sin una definición clara de su régimen, especialmente en lo referente a las responsabilidades de las entidades que promueven su ejecución. En los planes especiales se encuadran los promovidos por el Ministerio de Medio Ambiente, como los planes de las franjas costeras y albuferas. Esta figura del planeamiento ha tenido poca aceptación en los municipios, ya que colisionan con los planes de urbanización y planes generales municipales.

Otro texto del mismo año, 1995, pretende institucionalizar con la rigidez consecuente las operaciones de recuperación de los asentamientos clandestinos, designados ahora como Áreas urbanas de origen ilegal. Estas áreas de crecimiento urbano

descontralado, donde la subdivisión catastral rural se hace al margen de la Ley sin la necesaria instalación de infraestructuras, vienen siendo recuperadas desde el inicio de los años 70. Mas allá de cuestiones de carácter jurídico y operacional fue reformulada la legislación anterior sobre «Asentamientos clandestinos», teniendo como base una propuesta presentada por un conjunto de municipios del Área Metropolitana de Lisboa, situados en la margen sur del Tajo, municipios donde la extensión del fenómeno excede el área urbana legal.

Actualmente y por primera vez en Portugal la Ordenación del Territorio es objeto de negociaciones de una iniciativa legislativa. El actual Gobierno Socialista presentó a la Asamblea de la República una proposición de «*Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo*», contribuyendo a llenar una laguna y manifestando la importancia que el Gobierno atribuye al urbanismo. De hecho hasta ahora no existe un Código de Urbanismo o una Ley de Bases que integre la legislación diversa existente sobre este tema no del todo coherente (1).

La Ley de Bases corresponde a una aspiración antigua y despertó grandes expectativas, por lo que la actual propuesta desencadenó encendidas polémicas durante el período de consulta promovido por el *Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território* (MEPAT) ya en 1997 previo a su envío a la Asamblea de la República.

La Ley se presenta poco innovadora, formulando principios orientadores, como la sostenibilidad y solidaridad intergeneracional, la subsidiariedad, equidad, participación y contractualización.

La Proposición da indicios de prácticas nuevas, como una intervención más comprometida del propio Gobierno a través de un «*Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território*», cuya ejecución deberá ser avalada en el marco de una relación sobre el «*Estado do Ordenamento do Território*». La propuesta se centra principalmente en los documentos formales

del planeamiento, del nivel nacional al local. Distingue entre documentos orientadores o estratégicos y reguladores, éstos reducidos al nivel local, con excepción de los *Planos Especiais*. Podemos admitir que el Estado se reserve un instrumento regulador de intervención directa e intempestiva en el territorio municipal, importa todavía que la ley aclare los criterios de legitimidad y oportunidad de esta reserva de competencia ahora que los *Planos Especiais* aparecen consagrados en un texto base.

La proposición de Ley del sistema de planes asume gran importancia en perjuicio de las orientaciones básicas que deben guiar los procesos de transformación de uso del suelo y los principios de relación entre los agentes públicos y privados, limitando los derechos y obligaciones, sin respetar la participación de los sistemas generales de infraestructuras y la cesión de áreas de interés público. Se mantiene la falta de principios generales que encuadren la futura legislación sobre reestructuración agraria (2). Tras un largo período en que la urbanización ha sido promovida por particulares, según voluntad del catastro había que equilibrar formas de reestructuración conjunta, de las asociaciones, sociedades mixtas de urbanización, y definir la actuación por áreas prioritarias o programadas.

La proposición retoma la relación jerárquica tradicional entre planes de niveles diferentes. Esta articulación se ha revelado fuertemente reductora, viniéndose a reconocer que la compatibilización entre planes de diferente naturaleza, parece más adecuada que la tradicional jerarquía de nivel nacional hacia el regional o local. La visión de los planes locales como otro grado de resolución puede enriquecer, completar o incluso alterar la perspectiva de los planes de nivel superior. Se cuestiona la legitimidad y oportunidad de los planes especiales consagrado en el sistema de *Plano da Lei de Base*, planes que introducen una duplicidad de los instrumentos de gestión al superponerse a los planes municipales. Se invoca un

(1) La primera legislación sobre *Planos Gerais do Urbanização*, de 1934, fue promovida por Duarte Pacheco, Ministro de Obras Públicas. El primer texto sobre el régimen jurídico de asentamientos urbanos data de 1965, período de gran expansión de los suburbios de Lisboa y Oporto. La

primera Ley del Suelo fue publicada en la era marcelista en 1970.

(2) La situación actual de paso de catastro rural a urbano se hace parcela a parcela, pese a la diversidad de su configuración y dimensión.

sistema único, integrándose los objetivos especiales, como son los de medio ambiente, en los planes de ordenación del territorio.

La *Lei de Bases do Território e do Urbanismo* corresponde a una iniciativa necesaria y globalmente positiva. Esta proposición privilegiada, dentro del sistema de gestión territorial de planes, subalternando el régimen de suelos y el modo o forma de ejecución de los planes.

Sería saludable una explicación de un régimen de suelo definido en el marco general de los derechos y deberes asociados a la propiedad del suelo y su transformación. La

transformación conjunta y la reestructuración agrícola en las áreas urbanizables a través de programas de actuación urbanística volverían más operativa la laberíntica gestión urbanística actual.

La *Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo* fue aprobada mayoritariamente en la Asamblea de la República el pasado mes de marzo, pasando a la Comisión de Ordenación del Territorio para un análisis especializado, esperándose algunas contribuciones específicas de los partidos de la oposición.

Traducción del portugués: Paloma Pozuelo Guilló

Se recogen en esta sección de **Documentación** dos conjuntos de documentos legislativos: en el apartado **A** se han recopilado las exposiciones de motivos de las leyes de urgencia promulgadas por algunas Comunidades Autónomas entre abril de 1997 y febrero de 1998; y en el apartado **B** se publica el texto íntegro del Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, advirtiendo las modificaciones al texto original que enviara el Gobierno (23 mayo 1997, BOCG-CD de 9 junio 1997) que han ido siendo introducidas a su paso por el Congreso de los Diputados (junio 97 hasta el Pleno CD de 12 febrero 1998), por el Senado (desde el 20 febrero hasta el 6 de marzo) y su aprobación final en el Pleno del Congreso del 26 de marzo, promulgándose el 13 de abril de 1998 (elaborado por J. G. B. y R. S. D.).

A) EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LAS LEYES DE URGENCIA DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PROMULGADAS TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/97 (en orden cronológico de aprobación)

§1. Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la Participación de la Comunidad en las Plusvalías generadas por la Acción Urbanística (B.O.P.V. 26 de abril de 1997, n.º 79ZK)

«La Comunidad Autónoma del País Vasco estableció, mediante Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, la regulación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el propietario de suelo, en desarrollo de lo dispuesto en el 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.

La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, ha declarado la nulidad de una parte sustancial del articulado del referido Real Decreto Legislativo, por ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional no puede, como no podía ser de otro modo, sino revalidar la regulación contenida en la también antes citada Ley 17/1994, de 30 de junio, por resultar su contenido perfectamente congruente con el hoy ya indudable reconocimiento de la competencia del legislativo

autonómico para regular la materia a que se refiere el artículo 11 de la meritada Ley.

En consecuencia, despejada toda duda razonable acerca de la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, atribuida a la C.A.P.V. en virtud del art. 148.1.3.º del texto constitucional de 1978, y de lo prevenido en el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía, así como en base a lo establecido en la Ley 27/1983 de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos, procede acometer una nueva regulación de la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.»

§2. Diputación Regional de Cantabria. Ley de Cantabria 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (B.O.C. 25 de abril de 1997, n.º 83)

I

«La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 ha declarado la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto