

BLOQUE IV. TEMA 5.

EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

NATURALEZA Y VALOR NORMATIVO DE LOS PLANES.

EL PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL: FUNCIÓN, CONTENIDO Y FORMACIÓN. EL PLANEAMIENTO GENERAL Y DE DESARROLLO.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

1. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

1.1. INTRODUCCIÓN: DIFERENCIA ENTRE URBANISMO Y TERRITORIO

En el último epígrafe del tema 1 se han las competencias (horizontales y verticales) que confluyen sobre el territorio, y que se engloban en 3 disciplinas diferentes pero de alguna manera interrelacionadas: urbanismo, ordenación del territorio, y medioambiente.

De cara a comprender las peculiaridades o diferencias entre el planeamiento territorial y el urbanístico, procede delimitar el objeto de cada una de estas dos disciplinas, que a juicio de la doctrina del TC, podemos definir de la siguiente manera.

1.1.1. Urbanismo:

Es la disciplina jurídica que se ocupa de la regulación del “hecho social o colectivo de los asentamiento de población en el espacio físico”, de manera que se ocupa de la “fijación de las políticas de la ordenación de la ciudad, determinándose cómo cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos (STC 61/97).

Como se ha indicado también en el tema 1, su contenido engloba el ejercicio de las potestades de planeamiento, ejecución y gestión, intervención del uso del suelo y régimen jurídico de la propiedad del suelo.

De las tres disciplinas citadas el urbanismo es la más antigua, como hemos descrito también en el primer tema, el derecho urbanístico tiene su origen en los cambios derivados de la Revolución Industrial. A partir de la Segunda Guerra Mundial, el urbanismo amplía sus contenidos, extendiéndose más allá del concepto semántico de “ciudad” para ocuparse de todo el territorio bajo una visión globalizadora.

1.1.2. Ordenación del territorio

La Carta Europea de Ordenación del territorio define la ordenación del territorio como la expresión física o espacial de la política económica, social, cultura y ecológica de toda sociedad.

El Tribunal Constitucional ha señalado los siguientes caracteres sustantivos de la política de Ordenación Territorial:

“Es una política pública, de contenido planificador, cuyo objetivo es el equilibrio entre las distintas partes del territorio, su objeto es la delimitación de usos a los que puede destinarse el espacio y tiene un contenido pluridisciplinar”.

La Ordenación Territorial persigue por tanto el establecimiento de un desarrollo equilibrado del territorio, mediante mecanismos que eviten la heterogeneidad de actuaciones.

El concepto de ordenación territorial es más moderno que el de urbanismo, y ha tenido, básicamente, tres grandes modelos definitorios:

- *Regional Planning* (nace en Reino Unido a principios del SXX con marcada vocación local y ecologista)
- *Aménagement du territoire*, modelo francés vinculado a la planificación económica y nacido tras la 2ª Guerra Mundial.
- *Raumordnung* alemán, de ordenación y planificación del espacio en los países con estructura federal o descentralizada (como es el caso del modelo español tras la CE-78).

1.2. PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO EN ESPAÑA.

A pesar de las citadas diferencias entre ambas disciplinas (ordenación del territorio y urbanismo) en el derecho urbanístico español la doctrina coincide en que la ordenación del territorio engloba, al menos conceptualmente, al planeamiento urbanístico. Esta interpretación se deduce a la vista de la legislación urbanística en España, tanto estatal como autonómica, posterior a la CE-78.

El TRLS92, al refundir los textos de 1976 y la ley del 90 ya se caracterizaba por un intento totalizador de la planificación urbanística (a través del sistema jerarquizado de planes desde el Plan Nacional de Ordenación hasta el último Estudio de Detalle)

Posteriormente, y tras el deslinde competencial constitucional ratificado por la la STC 61/97, las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio pasan a desarrollarse en exclusiva por las CCAA. Son las legislaciones autonómicas entonces las que regulan los distintos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico en su ámbito administrativo.

Como se describe en el epígrafe III de este mismo tema, el planeamiento territorial en España (generalmente de ámbito supramunicipal) todavía adolece de la práctica y tradición que el planeamiento urbanístico propiamente dicho (de ámbito municipal) ya tiene en nuestro país. Si bien el legislador autonómico ha ido madurando en las últimas décadas en materia de legislación sobre ordenación territorial, cada vez más consciente de la necesidad de:

- **Potenciar la necesaria concertación administrativa** (esencial en materia de ordenación territorial)
- Y esforzándose por diferenciar el planeamiento territorial supramunicipal según sea su valor: **vinculante** total o parcialmente, o simplemente **orientativo** o de mera recomendación, como suele ser en la mayor parte de las ocasiones.

El planeamiento urbanístico, por el contrario, tiene un marcado carácter normativo o vinculante, como se describe en los siguientes epígrafes. Los **instrumentos de planeamiento urbanístico más relevantes en España siguen siendo de ámbito municipal**, y conceptualmente son, en esencia, los inicialmente previstos por la legislación anterior a la STC 20 marzo 1997, con algunas variedades terminológicas autonómicas.

NOTA: En el cuadro incluido en el epígrafe III, se reflejan las principales figuras de planeamiento territorial y urbanístico, así como otras figuras de carácter medioambiental y sectorial, disciplinas que no se han desarrollado en este tema por considerarlas fuera del objeto del mismo.

2. NATURALEZA Y VALOR NORMATIVO DE LOS PLANES

2.1. EL PLAN COMO INSTRUMENTO CENTRAL EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

Los planes son el instrumento central en el derecho urbanístico. Su naturaleza es tanto material como jurídica, como describiremos a continuación, y en relación a su naturaleza jurídica nos referiremos también al valor normativo de los planes.

El término plan se introduce en nuestro derecho positivo ya desde las primeras normas urbanísticas de ámbito municipal, en cuyo contexto adquiere un significado equivalente al de “plano”, refiriéndose por tanto al **aspecto material**, a una forma de representación gráfica de una determinada imagen o diseño final de una zona de la ciudad.

Esta primera acepción se mantiene hasta la Ley del Suelo de 1956, en la que el planeamiento se reconoce como base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, con lo cual a al componente material del plan, se le suma el **aspecto jurídico y normativo** que ha mantenido desde entonces.

2.2. ASPECTO MATERIAL.

El TRLS76, en relación al aspecto material, ya precisaba que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprende una serie de facultades entre las que destacamos;

- el emplazamiento de los centros de residencia y de producción
- la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (clasificación)
- el establecimiento de zonas de diferente utilización (calificación)
- la fijación de condiciones concretas de las construcciones a realizar en ellas (parámetros urbanísticos)

- el trazado de las principales vías públicas y medios de comunicación
- los sistemas de espacios libres y zonas verdes
- los servicios de interés público
- la limitación de uso del suelo y de las edificaciones
- etc.

Desde este punto de vista material, el planeamiento anticipa lo que al cabo del tiempo será el territorio por él considerado.

2.3. ASPECTO JURÍDICO O VALOR NORMATIVO

La componente jurídica del planeamiento, introducida con la Ley de 1956 supuso que el derecho de propiedad (en este caso del suelo) dejase de ser un derecho ilimitado y quedase remitido al planeamiento y a la legislación urbanística y territorial.

Con ello se configura una estructura jerárquica de manera que podemos diferenciar en:

- Un bloque de ordenamiento primario (marco normativo) :
 - En la cúspide del ordenamiento jurídico figura la legislación del suelo y la legislación autonómica aplicable en cada caso
 - En un segundo escalón se sitúan los reglamentos ejecutivos de la misma, que desarrollan y complementan los preceptos legislativos (aún hoy, a falta de desarrollo reglamentario autonómico siguen vigentes en algunas CCAA los Reglamentos del 78)
- Un planeamiento territorial y urbanístico que, respetando las disposiciones de ese ordenamiento primario, suponen la concreción espacial del mismo a través de los planes concretos en cada territorio (región, comarca, isla, municipio, polígono...). Mediante estos planes se determina con precisión el estatuto jurídico de cada parcela del terreno, y es por ello que los planes urbanísticos y territoriales tiene carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto a subordinadas a la Ley de la que traen causa. Así lo ha destacado la jurisprudencia del TS en reiteradas Sentencias.

Es necesario subrayar la articulación jerárquica de los distintos planes los cuales se elaboran en desarrollo unos de otros de forma tal que el inferior no puede, en consecuencia, conculcar aquél del que trae causa.

3. EL PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

3.1. MARCO NORMATIVO ANTERIOR A LA CE-78.

La Ley del Suelo de 1956, promulgada al término de una larga postguerra, en un momento por tanto de transformación de las estructuras socioeconómicas, intentó canalizar los movimientos migratorios internos a través de una sofisticada estructura planificadora que consistía en:

- Un Plan Nacional de Urbanismo, llamado a establecer las grandes directrices de ordenación del territorio
- Planes Provinciales que lo continuarían
- Planes Generales comarcales o municipales
- Planes Parciales de los polígonos en que podía dividirse cada término municipal.

Este planteamiento, que considerada pionera incluso por otros países europeos, hoy se concibe como una utopía que no pudo llegar a materializarse. La ambiciosa estructura de planes territoriales sucesivos no llegó a plasmarse en la realidad, ya que el Plan Nacional ni siquiera fue esbozado y los Planes Provinciales tampoco llegaron a ver la luz, excepción hecha del de Guipúzcoa, durante mucho tiempo auténtica abanderada en este campo.

La reforma legal del 75, materializada en el TRLS76 y desarrollada en los Rglts del 78, intentó mantener esta estructura de planes sucesivos, sustituyendo los Planes Provinciales por un nuevo instrumento: los Planes Directores de

Coordinación, llamados a servir de nexo de unión entre la planificación más territorial y física y la planificación más económica y jurídica.

3.2. A PARTIR DE LA CE-78

Esta idea de Planes Directores tampoco se pudo llevar a la práctica, de manera que en 1978, a la promulgación de la Constitución, las normas legales relativas al planeamiento supramunicipal continuaban inéditas, y únicamente el planeamiento de ámbito municipal general y de desarrollo (junto con algunas NNSS de ámbito comarcal) era el que se había ido elaborando y materializando en cada uno de los municipios de nuestro país.

A partir de la CE-78, y la nueva organización administrativa, del país, la Administración del Estado abandona de facto la idea de materializar un planeamiento supramunicipal y son las leyes autonómicas las que, en el uso del nuevo marco competencial, comienzan a aportar esquemas propios del planeamiento territorial supramunicipal para cada CCAA en sustitución del previsto con carácter general por el TRLS76, de manera que:

- La primera iniciativa de este tipo fue la Ley de Política Territorial catalana de 1983 que prevé la elaboración de un Plan General Territorial
- En 1984 se aprueba la Ley madrileña de Ordenación territorial, que aporta por primera vez en nuestro ordenamiento una definición específica de ordenación territorial como “el conjunto de criterios expresamente formulados que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio”, introduciendo la figura de los programas territoriales.
- A partir de 1987 el resto de CCAA fueron promulgando sus primeras leyes territoriales, hoy sustituidas en su mayoría por las aprobadas a raíz de la Sentencia TC de 20 de marzo de 1997.

Serán estas leyes las que contengan las disposiciones en materia de planeamiento supramunicipal. **Las variantes existentes entre las leyes autonómicas territoriales son más terminológicas que conceptuales:**

- La figura de las **Directrices Territoriales** es casi una constante (recogida por ejemplo en la ley balear de 2000, la gallega de 2011, o la cántabra de 2001 que optó por la denominación de Plan Regional de Ordenación para referirse al mismo instrumento)
- También es habitual la previsión de **planes territoriales parciales**, que contemplan su desarrollo en espacios de ámbito comarcal o insular
- Se ha generalizado además el **propósito de encajar la acción sectorial en este ámbito territorial**, bien bajo la fórmula catalana de planes territoriales sectoriales (por ejplo, Baleares) o la madrileña de los programas por ejemplo, Asturias)
- Y también es frecuente la regulación de planes o normas de ordenación del medio físico o natural tendentes a asegurar la protección específica del suelo no urbanizable cuya regulación en la LS es muy parca.

Las leyes autonómicas más recientes, surgidas a raíz de la promulgación la Ley6/98 del suelo, han ido recogiendo la experiencia de las anteriores:

- Poniendo especial énfasis en la **concertación administrativa**, que es ciertamente esencial en materia de ordenación territorial
- Y esforzándose por diferenciar el planeamiento supramunicipal según sea su valor: **vinculante** total o parcialmente, o simplemente **orientativo** o de mera recomendación

En todo caso, todo este proceso normativo de ámbito supramunicipal, de cierta complejidad en el ámbito normativo pero aún de poca efectividad práctica, ha desplazado ya al previsto en el TRLS76.

El reparto constitucional de competencias supone la necesaria coordinación interadministrativa de las actuaciones públicas sobre el territorio, lo cual requeriría la integración de los instrumentos autonómicos de ordenación territorial en las actuaciones, programas y planes del Estado.

NOTA: En este cuadro, se reflejan las principales figuras de planeamiento territorial y urbanístico, así como otras figuras de carácter medioambiental y sectorial, disciplinas que no se han desarrollado en este tema por considerarlas fuera del objeto del mismo.

CLASES DE PLANES	ÁMBITO Y COMPETENCIA	FIGURAS E INSTRUMENTOS
Planes Urbanísticos	Municipal (aunque aprob de PG y a veces PP corresponde a CCAA)	PGOU , NNSS, POM (planeamiento general) Planes de Sectorización Planes de desarrollo: PP, Planes Especiales, etc..
Planes de Ordenación Territorial	Autonómico (supramunicipal)	Directrices de Ordenación Territorial (ámbito regional) Planes Territoriales Comarcales o Provinciales (ámbito subregional, provincial o comarcal) Planes Sectoriales Territoriales (dependiendo de su objeto)
Planes medioambientales	Estatal o autonómico	Evaluación ambiental estratégica Declaración de Impacto ambiental Calificación Ambiental Estudio Ambiental
Planes sectoriales	Estatales o autonómicos	Carreteras, Costa, Hidrológicos, Infraestructuras, Espacios Naturales, Energía, Infraestructuras, etc...

4. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL: FUNCIÓN, CONTENIDO Y FORMACIÓN. EL PLANEAMIENTO GENERAL Y DE DESARROLLO

Nota. Estos dos epígrafes requieren un desarrollo coordinado y conjunto.

4.1. INTRODUCCIÓN

El planeamiento urbanístico es competencia autonómica y, por ello, es complicado describir y sintetizar las diversas figuras de planeamiento (general y de desarrollo) actualmente reguladas en cada CCAA. Una solución, sería acudir a las figuras contempladas en el TRLS76 (arts.6 al 25), y su Reglamento de Planeamiento del 78, que siguen vigentes supletoriamente, dejando claro que ahora cada normativa autonómica recoge sus propias figuras, muchas de ellas herencia de aquellas, y otras más innovadoras.

Se transcribe a continuación los arts. 3 y siguientes del Reglamento del Planeamiento:

La **ordenación urbanística municipal** se llevará a cabo, según los casos, mediante los siguientes instrumentos de planeamiento (estas serían por tanto las **figuras de planeamiento general** recogidas en el TRLS76:

- Plan General Municipal de Ordenación Urbana.
- Normas Subsidiarias del Planeamiento municipales
- Normas Subsidiarias del Planeamiento provinciales
- Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, complementado, en su caso, con las correspondientes Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo.

Y cada una de estas figuras se desarrollará a través de los siguientes instrumentos (estas serían por tanto las figuras de **planeamiento de desarrollo** recogidas en el TRLS76:

- Los Planes Generales Municipales de Ordenación **se desarrollarán**, según la clase de suelo sobre la que se actúe y en atención a la finalidad perseguida en cada caso, **a través de:**
 - Planes Parciales
 - Estudios de Detalle
 - Programas de Actuación Urbanística (PAUs) o Planes Especiales.

- b. Las Normas Subsidiarias del Planeamiento se desarrollarán mediante **Planes Parciales, Estudios de Detalle y Planes Especiales**.
- c. Las Normas Subsidiarias Provinciales se completarán y desarrollarán mediante **Estudios de Detalle y Planes Especiales**.

La mayor parte de estas figuras se mantienen en las legislaciones autonómicas (con sus variantes terminológicas) Tal vez la evolución más significativa de estas figuras es la que han experimentado los entonces PAUs (Programas de Actuación Urbanística).

4.2. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL COMO EJE DE LA PRÁCTICA URBANÍSTICA.

Es en el escalón municipal en el que se ha venido desarrollando la larga experiencia urbanística en nuestro país, ya que (cómo se ha indicado en el anterior epígrafe) ni el Estado, ni las CCAA tras el deslinde competencial han conseguido todavía llevar a la práctica los distintos esquemas de planeamiento supramunicipal diseñados por las leyes; aunque empieza a ver algunas excepciones (País Vasco, Cataluña o Baleares).

En todo caso, **los instrumentos de planeamiento urbanístico más relevantes siguen siendo los de ámbito municipal**, y conceptualmente son, en esencia, los inicialmente previstos por la legislación anterior a la STC 20 marzo 1997, con algunas variedades terminológicas autonómicas.

4.3. EL PLANEAMIENTO GENERAL Y EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) utiliza la expresión planeamiento general o planeamiento de desarrollo para referirse a las distintas figuras de planeamiento. En esta distinción, los instrumentos de planeamiento recogidos en el TRLS76 y su desarrollo se dividen entre aquellos que:

Contengan la ordenación estructural (planeamiento general):

- Planes Generales Municipales de Ordenación
- Normas de Ordenación Complementaria y Subsidiarias de Planeamiento (normalmente en ausencia de plan general para proporcionar un mínimo de ordenación)
- Programas de Actuación Urbanística

Contengan la ordenación pormenorizada, en desarrollo de los anteriores (planeamiento de desarrollo):

- Planes Parciales. Instrumento de desarrollo del Plan General (o de las NNSS que hacen sus veces) EL TRLS76 (art.13) era claro al indicar que “no podrán redactarse Planes Parciales sin planeamiento general aprobado y en ningún caso pueden modificar las determinaciones del mismo
- Estudios de detalle, figura complementario del planeamiento utilizada para establecer, adaptar o reajustar alineaciones y rasantes señaladas en los planes generales o parciales, reordenar los volúmenes determinados en éstos y completar en su caso, las vías interiores precisas.
- Planes Especiales (en realidad Planes Parciales Especiales)
- Planes Especiales de Reforma Anterior (distinto del anterior)

El conjunto de figuras urbanísticas se completa con:

- Ordenanzas de Edificación y uso del suelo
- Instrumentos auxiliares de carácter no normativo, como fueron los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Catálogos

El TRLS76, hoy sólo subsiste con valor supletorio. En materia de planeamiento municipal hay atender a la regulación urbanística de cada CCAA que es la que, por una parte fija la línea divisoria entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo y, por otra, establece los casos en los que la aprobación definitiva es municipal o autonómica. Siendo la LRBRL legislación básica, y por tanto común a toda España, no conduce exactamente a los mismos resultados en todas las CCAA.

En todo caso puede formularse esta regla general; en todos los instrumentos de planeamiento, la última palabra a nivel municipal le corresponde al Pleno. Pero en lo demás hay diferencias:

- Las soluciones autonómicas suelen coincidir con respecto a los planes municipales, a pesar de las distintas denominaciones (Plan de Ordenación Municipal, Plan General, Plan General de Ordenación Urbanística...)
- También suelen coincidir en lo relativo a planeamiento de desarrollo (planes parciales y sobre todo Estudios de Detalle).
- Pero en los planes que ocupan una posición intermedia (como los de Sectorización o Delimitación) hay notables diferencias.
- En algunas CCAA han desaparecido instrumentos como las NNSS o los PSDU
- A veces, el mismo instrumento está considerado como general en una CCAA y como de desarrollo en otra (ejemplo, planes de sectorización son planeamiento de Desarrollo en Galicia o Navarra y planeamiento general en Madrid o Andalucía)

Serán estas leyes las que contengan las disposiciones en materia de planeamiento municipal y , como se ha indicado anteriormente, **las variantes existentes entre las leyes autonómicas son más terminológicas que conceptuales.**

4.4. FUNCIÓN, CONTENIDO Y FORMACIÓN DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL.

Describimos a continuación, de manera resumida la **función, contenido y formación** del planeamiento municipal, con especial referencia al plan general como figura más relevante de la práctica urbanística municipal.

4.4.1. FUNCIONES:

El planeamiento general constituye la pieza fundamental. Tiene una funcionalidad específica y su grado de concreción varía según las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable con carácter general). Sus principales funciones son:

- Clasificar todo el suelo del municipio (*)
- Establecer la estructura general del territorio (y en particular sistemas generales de comunicación, espacios libres y de equipamiento comunitario)
- Establecer las medidas adecuadas para la protección de medio ambiente
- Fijar el aprovechamiento medio o tipo para los distintos sectores o áreas de reparto en que pueda dividirse el suelo urbanizable

(*) La clasificación del suelo es precisamente el objetivo primario de los planes generales, estableciendo distintas consideraciones según cada clase de suelo. Nos atenemos aquí a lo que ya regulaba en TRLS76 en su art. 12 y que se ha mantenido, con pocas variaciones, en las legislaciones autonómicas vigentes:

- a. El suelo clasificado como **Suelo Urbano**, en el tejido urbano ya consolidado, la regulación que incorpora el planeamiento general es agotadora en la medida que llega a:
 - fijación detallada del uso pormenorizado de los terrenos y de la edificación
 - determinación precisa de operaciones de renovación o reforma interior a realizar
 - señalamiento de los programas y medidas **concretas** de actuación a adoptar para su ejecución

Se puede afirmar en cierto modo que el planeamiento general, en suelo urbano **consolidado**, se comporta como un verdadero y auténtico Plan Parcial o de Detalle.

a') A pesar de estar formado por un tejido urbano consolidado, EN SU CONJUNTO, ya el TRLS76 contemplaba (art.78b), la existencia, en esta clase de suelo, de ámbitos con algún desarrollo pendiente, son los Suelos Urbanos No Consolidados (como actualmente los denominan la mayor parte de legislaciones autonómicas), "como aquellos en los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior" esto es, al suelo urbano consolidado.

Para estos suelos, el propio TRLS76 ya recogía (art.11 y 12) la necesidad de que los planes generales señalaran, sobre ellos, la renovación o reforma interior que resultare procedente, delimitando su perímetro a tal fin. Y reconoce también la necesidad de un instrumento de planeamiento (PERIs) para el desarrollo de estos suelos (art.23); instrumento equiparable a los Planes Parciales de polígonos de nueva urbanización en suelo urbanizable (art.197).

- b. En el suelo clasificado como **Suelo Urbanizable**, en cambio, el planeamiento general se limita a:
- definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio
 - establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad
 - fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo mediante actuaciones públicas o privadas

El afán de flexibilizar el contenido de los planes generales para poder hacer frente a imprevistos llevó al legislador en la reforma de 1975¹ a distinguir, dentro del suelo urbanizable, dos subtipos distintos, según si el propio plan incorporase o no un concreto programa para su desarrollo, distinguiendo entre **suelo urbanizable programado y no programado**.

Esta subdivisión fue suprimida por el RDL 5/96 y de ella prescindió también la L6/98 en su espíritu liberalizador de ampliar la oferta potencial del suelo y por esa vía favorecer la disminución del precio. La legislación autonómica que se ha ido elaborando posteriormente ha vuelto a recuperar esa subdivisión (con matices) aunque ha sustituido esta terminología por otras, principalmente:

- Suelo sectorizado o no sectorizado (i.e. LS Madrid...)
- Suelo delimitado o no delimitado o diferido (i.e. LS Cy León...)

El instrumento para sectorizar o delimitar suelo durante la vigencia de un planeamiento general sigue siendo una figura equivalente a los PAUs (o programas de actuación urbanística) del TRLS76, con distintas denominaciones y matices en cada legislación autonómica en su contenido, tramitación, aprobación y efectos. Con carácter general, son instrumentos de planeamiento que contienen las determinaciones pormenorizadas para el desarrollo de esos suelos, que, al adquirir la condición de sectorizados o delimitados, ya pueden pasar a ser desarrollados mediante el planeamiento de desarrollo que proceda (generalmente Plan Parcial).

Las funciones del planeamiento de desarrollo varían en función de la figura urbanística de que se trate, y para ello hay que acudir a cada legislación autonómica, si bien, y **con carácter general podemos destacar las funciones de los Planes Parciales, comunes en toda legislación urbanística, necesarios para establecer la regulación pormenorizada y fijar las determinaciones de desarrollo de cada sector.**

~~Si bien en el suelo urbano, el Plan General se comporta como un auténtico planeamiento de desarrollo al proporcionar, una regulación pormenorizada, en suelo urbanizable (ya sectorizado o delimitado) es necesaria la elaboración de un Plan Parcial para contar con dicha regulación pormenorizada.~~

- c. En el **Suelo No Urbanizable** el planeamiento general establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario

4.4.2. CONTENIDO

Al margen de las variaciones de cada legislación autonómica en materia urbanística, el **planeamiento general** debe incluir, como ya establecía el art.12.3 TRLS76:

- Memoria justificativa de la ordenación
- Planos de información y ordenación urbanística
- Normas urbanísticas (son las que mejor representan el carácter normativo de los planes, hasta el punto de que su contenido se estructura en artículos)
- Programa de actuación

¹ Ver evolución de la legislación urbanística en el tema 1.

- Estudio económico financiero

Sobre este último documento, la jurisprudencia ha señalado que, dado el acotado nivel al que llega el planeamiento general, no es exigible una previsión específica para cada una de las operaciones que derivan del plan en sí, por lo que se considera suficiente el indicar las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del plan.

Especial referencia al Informe de Evaluación Ambiental:

A este contenido tradicionalmente mantenido, hay que añadir la necesidad de someter a evaluación ambiental todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, derivada de la directiva 2001/42/CE que fue traspuesta con retraso a nuestro ordenamiento por la Ley 9/2006. El art. 22 del vigente TRLSyRU2015 reitera esa obligación y exige, incluir en la documentación de los planes, un informe o memoria de sostenibilidad económica en el que se considerará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas.

No obstante La Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional anula algunos artículos de la LRRR que hoy son reproducidos por el TLSyRU, entre ellos el apartado 5 del art.22 que hacía referencia al contenido de este informe. El TC señala que el Estado no dispone de legitimación competencial suficiente, al ser un aspecto propio de la técnica urbanística. En todo caso, actualmente un gran número de CCAA ya había aprobado su propia normativa de acuerdo con la regulación básica que introdujo el Estado, y por ello se puede acudir a la legislación autonómica.

El contenido del planeamiento de desarrollo varía sustancialmente en función de la figura urbanística de que se trate, y para ello hay que acudir igualmente a cada legislación autonómica. El art. 13 TRLS76 establece que los Planes Parciales comprenderán los planos de información, incluido el catastral, y los estudios justificativos de sus determinaciones, así como los planos de proyecto, determinación de los servicios y ordenanzas reguladoras necesarias para su ejecución, y, en su caso, los que se fijen reglamentariamente. Los niveles correspondientes a las reservas de suelo y las relaciones entre éstas, se fijan también reglamentariamente.

4.4.3. FORMACIÓN Y APROBACIÓN

En lo relativo a la formación de los planes, debemos hacer referencia a la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento, que se lleva a cabo a través del periodo de información pública, ya contemplados desde la propia LS56. Las leyes posteriores han ido ratificando este planteamiento, hasta el vigente TRLS2015 que además incluye, entre los derechos de todo ciudadano (en realidad, vecino del municipio) el de “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a obtener de la Administración una respuesta motivada.

La tramitación de los instrumentos de planeamiento municipal (incluso los de carácter más auxiliar), se acomoda, con carácter general, a un esquema general que reproduce el que la primera LS56 ya estableció:

1. **Aprobación inicial** por la Administración Urbanística Actuante (normalmente los Ayuntamientos).
2. **Información pública** sobre el proyecto inicialmente aprobado (1 mes) seguida o simultánea a la audiencia a las Corporaciones Locales.
3. **Aprobación provisional** normalmente por la propia Administración Actuante según el resultado de los trámites anteriores.
4. **Aprobación definitiva** por la autoridad urbanística de tutela.

La legislación urbanística autonómica vigente ha conservado este esquema sin otras variaciones que las relativas al órgano competente para la aprobación definitiva, que puede ser o bien la autoridad autonómica (sobre todo en planeamiento general), o bien la propia autoridad municipal (especialmente en planeamiento de desarrollo)

Especial referencia a la publicidad de los planes:

Una vez aprobado el plan, ha de ser publicado para tener eficacia normativa. La Ley de Régimen Local (art.70.2) se refiere sólo a la publicación en el BOP de los planes aprobados definitivamente por el propio ente local. El **art.25 del TRLSRU** exige la publicación en el Boletín Oficial correspondiente de los acuerdos de aprobación definitiva, remitiéndose, en lo que respecta a las normas urbanísticas a lo “dispuesto en la legislación aplicable”. Esta sería la Ley de Régimen Local y la propia legislación urbanística autonómica, que no siempre exigen la publicación de las normas.

Pero los planes urbanísticos, como se ha indicado en el segundo epígrafe, son normas jurídicas y las normas jurídicas deben ser publicadas siempre por imperativo constitucional (art.9.3 de la CE-78). En este sentido, por Sentencia del Supremo de 9 de diciembre 2008 se considera ya necesaria la publicación no sólo de las ordenanzas y el articulado de las normas urbanísticas, sino también de las “fichas” de los distintos sectores porque “contienen determinaciones con indudable valor normativo”.

4.4.4. LA REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO.

La vigencia indefinida de los Planes puede verse afectada de dos formas distintas: la revisión y la modificación.

- a. **La revisión del planeamiento.** Se produce cuando se adoptan nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que inciden sustancialmente en la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad. **De acuerdo con el TRLSRU esta revisión será precisa (Disposición transitoria 4ª) en aquellos casos en los que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las CCAA haya establecido que se trata de actuaciones de urbanización de gran envergadura e impacto.** Si, llegado el 1 de julio de 2008 dicha legislación no hubiera precisado cuáles son dichas actuaciones, la revisión será precisa para todas aquellas que por sí mismas o en unión de las aprobadas en los últimos dos años, conlleven:

- un incremento de la población superior al 20 % del total
- un incremento de la superficie de suelo urbanizado superior al 20 % del total del Municipio o ámbito territorial

En suma, estamos ante una revisión del Plan cuando se altera sustancialmente el modelo territorial, debiendo seguirse en tales casos los mismos trámites legalmente establecidos para su elaboración. Normalmente la legislación urbanística no establece plazos determinados para proceder a la misma (principio de vigencia indefinida de los Planes).

- b. **La modificación del planeamiento.** Se suele conocer como “Modificación Puntual del Planeamiento” y esta denominación explica que se trate de una alteración **meramente parcial del mismo o que afecta a elementos no sustanciales del Plan.** Tampoco existe plazo para realizarlas, pero suelen limitarse cuando es necesario abordar una revisión global o una adaptación legislativa.

5. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

5.1. Ejecución del planeamiento: perspectiva dinámica del mismo.

Los epígrafes anteriores describen el planeamiento, o los planes, desde una perspectiva **estática**. Pero cada Plan tiene una vocación de cumplirse, y precisamente adquiere sentido y carácter normativo a partir de esa posibilidad de ejecución. En este epígrafe describiremos la ejecución del planeamiento, entendida como la componente **dinámica** del mismo, es decir, como la pluralidad de acciones encargadas de llevar a cabo lo planificado, acciones que van desde la urbanización a la edificación.

5.2. Proceso urbanizador como responsabilidad de la Administración.

La edificación, como etapa final del proceso planificador, es básicamente una **actividad privada**, en la que la función de la Administración se limita a controlar (licencias, disciplina urbanística).

Pero el proceso urbanizador es precisamente al que la legislación urbanística se refiere cuando trata de la ejecución del planeamiento, y por ello se considera como una **función pública**, una responsabilidad de la Administración.

A nivel estatal, la Ley del Suelo de 2007, refundida en el TRLS2008 y actualmente en el TRLSRU2015 vino a radicalizar este planteamiento al declarar en su exposición de motivos que “la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados”. Todo ello “sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que la legislación urbanística autonómica contemple al respecto”.

Bajo la distribución de competencias resultado de las STC del 97 es cada legislación autonómica la que contiene las disposiciones normativas en materia de ejecución de planeamiento.

El protagonismo público en la ejecución de los planes se localiza en unos u otros entes en función de la clase de plan de que se trate (en órganos autonómicos los planes supramunicipales, y en entidades locales los municipales). Este protagonismo puede desarrollarse a través de fórmulas organizativas muy diferentes que van desde la concesión hasta la creación de entes instrumentales (consorcios, gerencias, etc...) o incluso bajo la forma jurídica de sociedades anónimas.

Lo destacable es que en todo caso la responsabilidad última es pública. La presencia y actuación de los particulares en el proceso urbanizador es de subordinación, ya que el papel que les reserva la legislación es de concesionarios en el servicio público de urbanizar.

5.3. La ejecución del planeamiento.

Bajo estas consideraciones (servicio público y aspecto dinámico), podemos ya afirmar que ejecución del planeamiento comporta:

- El establecimiento de la iniciativa de la actuación (pública o privada)
- La delimitación de los ámbitos de gestión
- La elección del Sistema de Actuación (de los que trataremos en el siguiente epígrafe)
- La reparcelación (en caso de ser necesaria)
- La ejecución de las obras de urbanización (y la de edificación si fuera el caso)

Es necesario también distinguir entre:

- **Actuaciones sistemáticas o integradas**, que son la forma normal de ejecutar el planeamiento, mediante la previa delimitación de Unidades de Ejecución. Ello comporta el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios de suelo incluidos en su ámbito.
- **Actuaciones asistématicas o aisladas**, que tienen por objeto la obtención por la Administración de suelo urbano **Dotacional** no incluido en Unidades de Ejecución, o para obtener directamente Sistemas Generales, y por tanto se trata de una gestión de suelo excepcional.

Nos centraremos en este epígrafe en la descripción de las actuaciones sistemáticas para la ejecución del planeamiento.

5.4. Unidades de Ejecución

La Unidad de Ejecución, que es el ámbito físico de gestión dentro del cual se produce el reparto de cargas y beneficios del planeamiento. La denominación según la legislación autonómica puede ser otra (polígonos, ámbitos de actuación, sectores...). Las UE se delimitan en SUNC, en SUBLE (todo el tiene que acabar estando incluido en unidades de ejecución)

Delimitación de Unidades de Ejecución. Las Unidades de Ejecución se delimitan cuando se establece la ordenación pormenorizada del suelo.

- En Suelo Urbano no Consolidado las UE previstas por el plan (un nuevo vial, una zona verde, etc.) pueden conllevar o no reparcelación física o únicamente económica.

- En ámbitos sujetos a planeamiento de desarrollos (PERI en SU o PP en SUBLE), el planeamiento general únicamente establece sus ámbitos físicos, la calificación global, parámetros para su desarrollo, y algunas determinaciones estructurantes del territorio, pero no su ordenación pormenorizada. Los ámbitos de gestión o UE se determinan cuando se redacta el correspondiente plan de desarrollo.

5.5. Diferentes sistemas de ejecución de los planes

Para legitimar la actividad de ejecución de los distintos planes, es necesario que estos contengan las determinaciones para el desarrollo de las actuaciones planificadas (ya sea con el propio Plan General en Suelo Urbano, o a través de un Plan Parcial en suelo urbanizable).

El TRLS76 estableció 3 sistemas de ejecución de los planes:

5.5.1. Expropiación:

Sistema de ejecución del planeamiento en el que el protagonismo privado es nulo ya que, al expropiar los terrenos, es la propia Administración la que asume la titularidad, los urbaniza de acuerdo con el Plan y los devuelve al mercado percibiendo la plusvalía inherente al aumento de valor experimentado a consecuencia de la urbanización.

5.5.2. Compensación:

En este sistema ocurre justamente lo contrario. Son los propietarios, agrupados, los que realizan por sí mismos y a su costa todas las operaciones inherentes a la ejecución del planeamiento (distribución de beneficios y cargas, urbanización, etc.).

5.5.3. Cooperación:

Es un sistema intermedio entre los dos citados, en el que la Administración ejerce los poderes de dirección y control del proceso de ejecución, asegurando con ello la efectividad del cumplimiento de los deberes de cesión y de costear la urbanización.

La elección de uno u otro sistema, que había sido libre con la LS56, quedó sujeta en el TRLS a unos criterios de preferencia, que iban en función de las necesidades, medios, colaboración de la iniciativa privada, etc..

El TRLS92 eliminó este régimen de preferencias, dejando a la Administración libertad absoluta para la elección del mismo para cada unidad de ejecución.

Estos 3 sistemas de ejecución básicos, después fueron en esencia incorporados por las legislaciones autonómicas, tras el deslinde competencial, con algunas variaciones de detalle.

Y además, la Ley Valenciana de 1994 vino a añadir un nuevo sistema de ejecución:

5.5.4. Agente Urbanizador:

Al agente urbanizador, que no es necesariamente el propietario de los terrenos, la Administración le adjudica un programa de actuación determinado, bien de oficio, o bien a través de un procedimiento de proyectos en competencia. Este nuevo sistema, y la polémica que introdujo en la práctica urbanística de nuestro país, con denuncias ante la UE incluidas, fue sin embargo propagado con rapidez a otras CCAA, erigiéndose en muchas como el principal sistema de ejecución (Castilla la Mancha o Extremadura)

Actualmente estos 3+1 sistemas de ejecución y sus variantes conceptuales y terminológicas, son los que se regulan en las distintas legislaciones autonómicas y cuyas principales características, de forma resumida, se simplifican en el siguiente cuadro.

EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACUTACIÓN	TIPO DE SUELO	TIPO DE ACTUACIÓN
COMPENSACIÓN CONCIERTO REPARCELACIÓN (mal llamado porque no es un sistema de actuación)	PRIVADO	PRIVADA
COOPERACIÓN AGENTE URBANIZADOR REPARCELACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA	PRIVADO	PÚBLICA
EXPROPIACIÓN	PÚBLICO	PÚBLICA
EXPROPIACIÓN CON GESTIÓN INDIRECTA: CONCESIONARIO (la Admón.expropia pero no ejecuta, ej: SEPES)	PÚBLICO	PRIVADO

CONVENIO: Depende de sus estipulaciones cual será el sistema de actuación empleado para la ejecución del planeamiento