DE NUEVO SOBRE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN. ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS*

ONCE AGAIN ON GENERAL URBAN PLANS. COMPARATIVE STUDY ABOUT THE MODIFICATIONS IN RECENT YEARS

Por MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA
Catedrático de la Universidad de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-0433-6233

RESUMEN

El Plan General de Ordenación es un paradigma del urbanismo español, pero su evolución lo ha convertido en un verdadero problema, tanto por lo que afecta a su elaboración y aprobación como por lo que concierne a su anulación. En este contexto, se observa cierto cambio de enfoque en algunas Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, que tiene por finalidad aligerar su contenido y lograr mayor eficacia en su aplicación.

Palabras clave: Plan General de Ordenación, cambios en la legislación autonómica, anulación de planes, eficacia.

ABSTRACT

The General Urban Plan is a paradigm of Spanish normative, but its evolution has turned it into a real problem, regarding its preparation and approval

* Este trabajo se recibió en junio de 2022 y se acepto en el mismo mes y año.

as its annulment. In this context, a certain change of approach can be observed in some urban planning laws of the Autonomous Communities, whose purpose is to lighten their content and achieve greater efficiency in their application.

Keywords: General Urban Plan, changes in regional legislation, annulment of plans, effectiveness.

SUMARIO

I. EL PLAN GENERAL COMO PARADIGMA DEL URBANISMO ESPAÑOL.

II. UN PRIMER BALANCE HASTA LA REFORMA DE 1975.

III. UN BALANCE SOMERO DE LO ACONTECIDO DESDE LA REFORMA DE 1975.

IV. LA DIFÍCIL APLICACIÓN DEL SISTEMA: INCREMENTO DE LAS DECLARACIONES DE NULIDAD.

V. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
V. 1. Planteamiento de la cuestión.
V. 2. Andalucía.
V. 3. Aragón.
V. 4. Asturias.
V. 5. Canarias.
V. 6. Cantabria.
V. 7. Castilla-La Mancha.
V. 8. Castilla y León.
V. 9. Cataluña.
V.10. Extremadura.
V.11. Galicia.
V.12. Islas Baleares.
V.13. La Rioja.
V.14. Madrid.
V.15. Murcia.
V.16. Navarra.
V.17. País Vasco.
V.18. Comunidad Valenciana.

VI. CONCLUSIONES.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PLAN GENERAL COMO PARADIGMA DEL URBANISMO ESPAÑOL

Dentro del sistema que estableció la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (en adelante,

LS'56), el Plan General de Ordenación se configura como una pieza esencial de la cual depende en gran parte la eficacia y el éxito del modelo implantado. Al declarar solemnemente la referida Ley que el plan es la base necesaria y fundamental de la ordenación convierte a este instrumento de planeamiento en el cimiento a partir del cual se construye todo el sistema al constituir un plan originario, necesario y operativo, el cual tiene atribuido por Ley todas las operaciones urbanísticas necesarias para hacer, renovar, canalizar o rehabilitar la ciudad. Porque, como es bien sabido, es este plan el que se encarga de clasificar, calificar y categorizar el suelo, así como el que prevé los sistemas generales o las grandes infraestructuras que definen la ciudad en cuestión[1]. A partir de este Plan General adquieren sentido el resto de los Planes, como los Planes Parciales, los Planes Especiales o los Estudios de Detalle, así como otros instrumentos que giran en torno al «astro rey» que es el Plan General[2]. Y también por su misma relevancia adquieren sen-

[1] El Plan General tiene, en síntesis, una triple finalidad. Fija el modelo de ciudad o espacio urbano (cfr., art. 3, TR'76), delimita y concreta las facultades que implica el contenido del derecho de propiedad (art 76, TR'76), y establece los instrumentos o medios necesarios para emprender las transformaciones que requiere, así como su secuencia temporal.

[2] Como se ha dicho en otro lugar, el Plan General es el instrumento de planificación de mayor relieve, tiene una ordenación estrictamente urbanística, está articulado por los principios de jerarquía y de especialidad, tiene, además, *carácter originario*, ya que su aprobación no requiere de la preexistencia de ningún otro plan, *integral*, porque abarca o se extiende sobre todo el territorio municipal o varios términos municipales, es además *un plan necesario*, porque resulta indispensable para formular y aprobar el planeamiento de desarrollo y la subsiguiente actividad de urbanización y edificación, y es un *instrumento operativo*, y no meramente programático (Vid. García de Enterría, E., y Parejo Alfonso, L. *Lecciones de Derecho Urbanístico I*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 233-267, Sarmiento Acosta, M. J., «Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 248, 2009, pp. 58-61).

tido figuras como las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento, que vienen a desempeñar una función de sustitución del astro rey del urbanismo español.

Desde hace muchas décadas este dogma —que, como hemos visto, tiene su base en la misma LS'56— ha sido asumido mayoritariamente por la doctrina y por la jurisprudencia[3]; dogma que ha resultado también reforzado por la naturaleza reglamentaria que se le ha conferido a los planes de urbanismo, y que ha servido de fundamento para articular los efectos que los Planes Generales producen, tanto cuando se aprueban y tienen vigencia como cuando se eliminan por contener algún vicio o defecto generador de la nulidad radical, absoluta o de pleno derecho.

Así las cosas, tanto la legislación estatal en sus distintas versiones (LS'56 y sus posteriores reformas, así como las normas que se han elaborado después de la famosa STC 61/1997, de 20 de marzo), como la legislación que han aprobado las Comunidades Autónomas, han partido de la premisa de que el Plan General es el protagonista del modelo, es el que marca la pauta, el canon o la regla que en todo caso debe respetarse por los otros instrumentos de ordenación y, evidentemente, por todos los instrumentos de ges-

[3] Sirva de ejemplo lo que declaró el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de diciembre de 1984:

«*Los Planes Generales Municipales son la pieza básica en que se asienta el régimen de planificación y ordenación del suelo establecido en la Ley de 2 de mayo de 1975, aplicable al caso de autos, y el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, pues así lo concibe el artículo 9 de la primera y 10 del segundo al calificar a dichos Planes de instrumentos de ordenación integral del territorio, y esa importancia básica exige que los Planes Especiales deben integrarse en sus directrices fundamentales, si no se quiere que la ordenación global establecida en el Plan General se distorsione y destruya por el efecto de los Planes Especiales que de manera parcial y fragmentaria contradigan esencialmente la estructura fundamental y determinaciones básicas generales contenidas en aquél (...)*».

tión y ejecución. De manera que, si no se respeta ese canon o regla fijado por el Plan General a la hora de clasificar o categorizar, por ejemplo, unos terrenos, ipso facto surge un vicio que puede generar la nulidad de ese instrumento. De forma similar, si el Plan General de Ordenación es anulado por adolecer de algún defecto que origine esa nulidad radical —que es la consecuencia lógica de su naturaleza de norma reglamentaria, según ha declarado de forma reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo— todos los demás planes pierden su asiento y caen como un castillo de naipes con una facilidad verdaderamente sorprendente, al margen de cualquier otra consideración relativa a la seguridad jurídica o el paso del tiempo.

El problema se acentúa cuando es una evidencia que el esfuerzo y el tiempo que se emplea en la elaboración de un Plan General es considerable. Hay Planes Generales que tardan más de una década hasta que llegan a la fase de aprobación definitiva y entran en vigor, pero además el propio Plan General es un verdadero «mastodonte urbanístico». De la misma manera que en el ámbito jurisdiccional se produjeron serios problemas por el formalismo y la lentitud del juicio ordinario, del «*solemnis ordo iudiciarius*»[4], que comportó la necesidad de procesos sumarios y especiales, puede afirmarse que el Plan General de Ordenación necesita una reformulación para alcanzar un mínimo nivel de efica-

[4] La historia parece que se repite, ahora en el ámbito del procedimiento administrativo para aprobar Planes Generales. Un prestigioso procesalista explicaba precisamente el auge de los juicios sumarios y especiales de la siguiente forma: «*La explicación histórica de la creación de los juicios o procesos sumarios y especiales fue la excesiva complicación, formulismo y lentitud del «ordinario», del solemnis ordo iudiciarius, junto a la idea de que determinadas cuestiones jurídicas exigían una más rápida decisión, independientemente de que la Justicia abusivamente lenta de otros tiempos más bien venía a ser una denegación de ella*» (PIETRO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, L., *Derecho Procesal Civil. Volumen 2º*, Tecnos, Madrid, 3.ª ed., 1985, p.21).

cia en el momento actual. Porque si ya nació grande en la LS'56, con las reformas posteriores se ha hinchado más que crecido[5]. Crecer es un proceso natural (en el sentido físico, claro está) que termina en un momento concreto cuando ya se madura y se despliega la actividad natural de un ser; hincharse en cambio revela una patología. Y esto es precisamente lo que ha acontecido con el Plan General, que en su pretensión de abarcarlo todo, primero, hace que su procedimiento de elaboración y aprobación sea muy complejo y costoso; y, segundo, que ello mismo contribuya a su falta de eficacia, de flexibilidad para hacer frente a unas condiciones sociales, económicas y culturales cada vez más aceleradas que se escapan a las previsiones de los Planes Generales[6].

A la gran cantidad de determinaciones de carácter general, y de carácter específico sobre suelo urbano, suelo

[5] Afirma PAREJO ALFONSO, L., que el planeamiento tiene una «hipertrofia», que es doble: *sustantiva* (recarga de contenidos) y *procedimental* (incremento de trámites obligatorios de desigual tratamiento; debilitamiento del alcance real de la importante información pública, pero fortalecimiento de los informes sectoriales como sustitutos de una cooperación orgánica fluida) («Los retos actuales del urbanismo español», en el vol colectivo *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Volumen II*, Ceuta- Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, p.1119).

[6] Hay ya autores que hablan sin reparo de la obsolescencia del Plan General; así, BAÑO LEÓN, J. M.ª, «La obsolescencia de la idea de plan general», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 13, 2020, pp. 6-21. En concreto, aboga este autor por cambiar de forma sustancial el enfoque, y concebir a este instrumento de ordenación con carácter estratégico, sin asignar derechos. También argumenta que no sería necesaria la clasificación del suelo, de manera que sería el Plan operativo el que determinaría los derechos. Concluye. «*Solo la inercia justifica que las Comunidades Autónomas sostengan con carácter general el armazón conceptual del Plan general y la clasificación del suelo. Para romperlo, el Estado no tiene competencias efectivas, pero si puede auspiciarla mediante estudios y propuestas no vinculantes, que haría bien en fomentar*» (p. 20).

urbanizable y suelo no urbanizable, se añaden unos requisitos formales, como la memoria, las normas urbanísticas, los programas de actuación, el estudio económico-financiero, la documentación gráfica, la declaración de evaluación ambiental, los informes preceptivos y vinculantes[7], etc., etc., que implica una labor que debe ser desarrollada por personal muy cualificado y en un tiempo dilatado. Esto supone que cualquier lapsus, omisión, incorrección, hábilmente esgrimida, puede resultar letal para la vida del plan, porque debido a su naturaleza reglamentaria esos vicios o defectos generaran la nulidad radical.

Pero es que, además, la misma elaboración de este instrumento requiere una dotación de medios económicos, materiales y personales que resulta difícil que lo puedan tener todas las Administraciones, particularmente, los pequeños o medianos ayuntamientos.

Esto ha comportado que ya desde la primera etapa de la LS'56, que puede situarse hasta aproximadamente la mitad de los años setenta del pasado siglo, el balance de la evolución del sistema no fuera exitoso precisamente.

II. UN PRIMER BALANCE HASTA LA REFORMA DE 1975

Es verdad que la LS'56 implicó un indudable avance, porque incorporó con carácter general normas que comportaron un cambio de enfoque de las facultades que ejercen los propietarios, y además un cambio en la posición que el poder público —esto es, el Estado— tiene en relación con

[7] Por ejemplo, el que prevé el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, o el que establece el artículo 16.6 de la Ley de carreteras, o el artículo 7 de la Ley del Sector Ferroviario, o la disposición adicional segunda del Texto Refundido estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/ 2015, de 30 de octubre, etc.).

la ordenación urbanística. La función social de la propiedad, con la cohorte de deberes y limitaciones que para el titular del inmueble implica, el establecimiento del urbanismo como una auténtica función pública, o la planificación general de todo el territorio nacional fueron, entre otras novedades de fuste que han pervivido hasta nuestros días, un desarrollo evidente en comparación con la situación anterior, y ha creado una cultura urbanística muy concreta.

En particular, la erección del Plan[8] como pieza esencial y vertebradora del urbanismo fue una apuesta muy ambiciosa; tal vez excesivamente ambiciosa a la luz de los recursos, capacidades y falta de coherencia interna de la Administración Pública de hace décadas, y ésta es la causa por la que hay autores que hablan de «fracaso» del modelo. Así, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en su ya clásico *Manual de Derecho Urbanístico,* ha escrito: «*Articulado todo el sistema en torno a los planes, piezas esenciales del mismo, tenía necesariamente que fallar si la Administración demoraba el proceso de planeamiento. Así fue, en efecto. La actividad planificadora se desarrolló con extraordinaria lentitud, hasta el punto de que, veinte años después de la entrada en vigor de la Ley, sólo existían 600 planes generales en todo el país, o lo que es lo mismo, sólo un 7.5 por ciento del territorio nacional se encontraba planeado. Esta escasez de planeamiento produjo dos tipos de efectos: de un lado, un peligroso distanciamiento entre la norma (pensada para actuar a través de los planes) y la realidad (en la que era preciso arreglárselas sin ellos), que determinó la pérdida de credibilidad de aquélla; de otro, una*

[8] SORIANO GARCÍA, J. E., *Hacia la tercera desamortización (Por la reforma de la Ley del Suelo)*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 80, se muestra muy crítico con la técnica planificadora de esta Ley. «*Ciertamente* —arguye—*, la planificación en el ámbito urbanístico es una técnica tradicional, al menos desde 1956. Sus resultados están a la vista. El desastre urbanístico es comparable a una plaga que hubiera caído sobre nuestro país*».

correlativa escasez de suelo apto para la edificación (ya que sólo los planes podían crearlo), que contribuyó a exacerbar la tendencia especulativa y las tensiones inflacionistas (...)»[9].

Las causas de este fenómeno se pueden encontrar en la falta de voluntad y de coherencia interna de la Administración, el distanciamiento de la Ley de las nuevas circunstancias emergentes producidas por las evoluciones económicas (boom turístico, acceso de los llamados tecnócratas al poder en la última parte del franquismo, etc.)[10], y la excesiva ambición en lo concerniente a la inserción de un complicado sistema de planes auténticamente renovador del modelo. En definitiva, visto con perspectiva histórica, lo aconte-

---

[9] *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23.ª ed. 2014, p. 26.

[10] PAREJO ALFONSO, L., *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid, 1979, p. 258, destaca los factores que condujeron a este fracaso: acceso de los tecnócratas al poder, que perseguían fundamentalmente un desarrollo económico cuantitativo, para lo cual era preciso mantener el cuasisagrado derecho de propiedad, utilización de las técnicas de la LS'56 (en concreto, las técnicas de planeamiento y de gestión urbanística) fuera del marco de los principios inspiradores de la Ley, desmantelamiento de la organización administrativa establecida en la Ley, desconexión entre urbanismo y Administración Local, etc. De este modo «*no resulta posible planificación urbanística alguna, no ya a nivel nacional, sino tan siquiera regional o provincial. En este ámbito sólo existe la planificación del desarrollo económico y social y las programaciones, planes y actuaciones sectoriales de las distintas Administraciones*» (p. 260).

Hay, incluso, otras explicaciones sobre este rotundo fracaso. Así, MAZÓN, T. (*Introducción a la planificación urbana,* Aguaclara, Alicante, 1.ª ed. 1997, p.71) dice que parte del fracaso se debió «*al propósito decidido de la Administración de que ello sucediera. Se puede afirmar que hubo una confabulación táctica contra la Ley del Suelo por parte de ciertos sectores muy importantes de la vida activa del país, entre los que se contaban notarios, registradores, ingenieros civiles, arquitectos y funcionarios locales (...). En unos casos eludieron el cumplimiento de lo ordenado por falta de instrucciones directas —es el caso de notarios y registradores—; en otros, por no verse obligados por ley, a cooperar; y en otros, por resentimiento al no haber participado en su preparación*».

cido en el país en ese período es «*la irrupción de la política de desarrollo económico*», implantada de forma agresiva, que comportó que el desarrollo urbano se realizase «*en fuerte contradicción con las directrices de la política urbanística, que había sido concebida con anterioridad y no fue adecuadamente corregida a tiempo*»[11]. Por tanto, la LS'56 arroja una balance en esta primera etapa antes del establecimiento del Estado autonómico con dos caras: una positiva en la medida que, desde la perspectiva formal, supuso un evidente desarrollo si se compara con la legislación anterior; y otra francamente negativa y decepcionante, y que, por desgracia, anuncia una tendencia demasiado común en el urbanismo: la de convertir las disposiciones en letra inane, por no decir muerta, pues se plasmó un divorcio entre realidad y normas legales. Todo lo cual condujo a la reforma de la Ley a través de la Ley 19/ 1975, de 2 de mayo.

III. UN BALANCE SOMERO DE LO ACONTECIDO DESDE LA REFORMA DE 1975

La reforma operada en 1975 dio como resultado, como es suficientemente conocido, el Real Decreto 1346/ 1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR'76), que mantuvo la figura de los Planes Generales como piezas esenciales del sistema, si bien ya incorporando ciertas nociones de nuevo cuño, como el papel que tenía ya la ordenación del territorio, las cuestiones medioambientales[12] y otros aspectos que adaptaban esta figura del planeamiento a la evolución

[11] Vid. De Terán, F. *Historia del urbanismo en España III Siglos XIX y XX,* Cátedra, Madrid, 1999, p. 249

[12] Vid. Sarmiento Acosta, M. J., *El régimen jurídico del suelo no urbanizable en el Estado autonómico. Características y tendencias*, Andavira, Santiago de Compostela, 2018, pp. 32-33.

política y social de aquellos años. Una vez que se aprueba la Constitución de 1978 y se implanta el Estado autonómico, el Plan General sigue su camino, pero en un contexto determinado, como es obvio, por las prescripciones constitucionales y la distribución territorial del poder, que comportó que las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo se trasladaran a los entes autonómicos. La elección de los Ayuntamientos democráticos (elecciones municipales de 1979), y el reconocimiento y la garantía de la autonomía local hacen que «savia nueva» se incorpore en la elaboración de los planes generales[13], aunque manteniendo un centralismo ahora de naturaleza autonómica, toda vez que la mayoría de la legislación confería en esa etapa la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales a las Comunidades Autónomas.

Antonio-José CAMPESINO[14] propone una estructura de varias generaciones de planes democráticos: a) los Planes posibilistas de urbanismo de austeridad (de 1979 a 1985), b) los Planes morfológicos a los que llama «proyectos sin planes» (1986-1990/1992)[15]; c) los Planes estratégicos neoliberales a los que llama este autor «especulación legalizada» (1996-2007)[16], y d) la etapa actual de planeamiento sin rumbo del tercer milenio (2008-2020).

---

[13] Un contexto nuevo que significa el incremento del valor del patrimonio histórico con el fin de rehabilitar el mismo, la mejora de infraestructuras o la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos.

[14] «Ordenación territorial sobre planificación urbanística: la superposición lógica. Extremadura», *Práctica Urbanística,* núm. 164, mayo-junio 2020, pp. 2 y ss.

[15] Una etapa en la que priman los proyectos sobre los planes con un boom urbanístico especulativo, con efectos que se prolongaron por inercia hasta la Expo de Sevilla de 1992 o los Juegos Olímpicos de Barcelona del mismo año.

[16] Según afirma este autor, se trata de una etapa en la cual se devalúa el planeamiento; «*supuso* —dice—, *minimizar el papel del pla-*

Esta estructura que se basa en criterios más ideológicos que puramente dogmáticos debe sin embargo conectarse con lo que han establecido las múltiples Leyes de las Comunidades Autónomas, las cuales se han aprobado fundamentalmente a raíz de la célebre STC 61/ 1997, de 20 de marzo, y que todas mantienen, en un primer momento, la figura clásica del Plan General, con una dimensión mastodóntica y omnicomprensiva y, asimismo, la aprobación definitiva de los Planes generales por los órganos de la Comunidad, y no por los órganos de los propios Ayuntamientos[17].

Junto a ello hay que considerar que los conflictos de intereses que se producen con la aprobación y entrada en vigor de un Plan General implican un incremento de la judicialización del urbanismo, que ha supuesto la entrada de una nueva etapa en la cual la anulación de planes ha sido en las últimas décadas relativamente habitual, con los enormes problemas que ello origina

IV. LA DIFÍCIL APLICACIÓN DEL SISTEMA: INCREMENTO DE LAS DECLARACIONES DE NULIDAD

Es claro que el modelo que implantó la LS'56 enfoca al planeamiento como una fórmula para racionalizar al urba-

neamiento como definidor y regulador público del crecimiento de la ciudad, para conferir toda la importancia al mercado y a la iniciativa privada».

[17] El mantenimiento del procedimiento bifásico parte de la premisa de considerar el planeamiento como un caso de potestad de titularidad compartida en la cual concurren intereses autonómicos y municipales; premisa que es producto de la misma evolución del procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Generales, que eran aprobados antes de la creación de las Comunidades Autónomas por el Estado (Comisión Central de Urbanismo y Comisiones Provinciales de Urbanismo, art. 36, LS'56 y 35.1, TR'76), y luego por órganos autonómicos. Vid. VILLAR ROJAS, F., «Capítulo Primero. La aprobación definitiva de los Planes Generales por los Ayuntamientos. Un cambio de paradigma», en el vol colectivo *Crisis del planeamiento: alternativas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 26-27

nismo, y prevé un régimen para la elaboración y aprobación de los planes —y en particular, de los Planes Generales— que pretende garantizar las distintas posturas. La misma labor se presenta desde el principio como ambiciosísima: realizar un diagnóstico, formular unos criterios y fijar unos objetivos, prever unas clasificaciones y calificaciones de los terrenos, articular la ejecución, etc. Pero es que, además de lo expuesto, el procedimiento se articulaba sobre la base de un esquema organizativo centralista. Andando el tiempo, no solo se mantiene en su esencia ese procedimiento, sino que se complica mucho más, porque se produce una distribución de las competencias que hace que la inmensa mayoría de los Planes Generales requieran de la aprobación por el órgano de la Comunidad Autónoma, por la existencia de un procedimiento bifásico, y además se añaden nuevos contenidos, innumerables informes que deben realizarse por otras Administraciones[18], se hace mucho más exigente la postura de la jurisprudencia sobre determinados documentos, se incorporan exigencias del Derecho de la Unión Europea, etc., etc. El Plan se va hinchando hasta transformarse en un mastodonte dudosamente eficaz, por su rigidez material y formal[19], y para más inri, con una «salud» muy delicada, ya que cualquier fallo, por irrelevante que pueda ser, puede ser invocado por supuestos agraviados para poderlo echar abajo[20].

---

[18] Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342, 2020, pp.95-96, en nota, donde se refiere que hay Comunidades que exigen hasta ¡17 informes!, mientras otras solo 4.

[19] BAÑO LEÓN, J. M.ª, «La obsolescencia de la idea de plan general», cit., considera que la ausencia de planeamiento supramunicipal sobrecargó al Plan general de contenidos (p. 7)

[20] Vid., por ejemplo, y con independencia de lo que luego se expondrá, NIETO GARRIDO, E. M.ª, *Interés casacional objetivo y urbanismo. Especial referencia a la nulidad del planeamiento*. Wolters Kluwer, Madrid, 2020, pp.119 y ss.

Con independencia de las valoraciones ideológicas, y de las repercusiones que estos Planes tienen en el mejoramiento del uso de suelo y el respeto al medio ambiente en orden a evitar la especulación urbanística, es lo cierto que el Plan tiene un contenido que afecta a los aprovechamientos y debe elaborarse conforme a un procedimiento, y en este extremo hay que decir que ha surgido con energía otro problema, y es el del excesivo número de planes anulados por la jurisprudencia, debido a la naturaleza reglamentaria que se le otorga con carácter general al plan urbanismo.

En ese sentido, el profesor Juan A. SANTAMARÍA PASTOR en un revelador estudio titulado «*Una imprevista disfunción del sistema: la mortalidad judicial de los planes*»[21] señala cómo en 2014 se produjeron múltiples anulaciones de planes, y que esta circunstancia origina unos daños muy importantes desde el punto de vista económico y social por la situación que se crea después de la declaración de nulidad, y la consiguiente inseguridad jurídica que se produce. Por su parte, J. A. RAMOS MEDRANO en otro artículo de título elocuente «*Más de 90 planes de urbanismo anulados por ausencia o insuficiencia en la justificación de sus decisiones*»[22] destaca la falta de justificación o el mal uso de la discrecionalidad que hace la Administración que elabora y aprueba el plan urbanístico. Pero no solo la anulación se produce por un erróneo entendimiento de la discrecionalidad del planificador urbanístico, sino por otros muchos motivos, como la carencia o insuficiencia de la evaluación ambiental, la falta de informes sectoriales, la carencia de recursos hídricos, la ausencia o insuficiencia de las memorias económicas del planeamiento, no respetar el principio de ciudad compacta

[21] *Práctica Urbanística*, núm. 141, julio- agosto 2016, pp. 1-16

[22] *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 103, 2 de julio de 2020, pp. 1 y ss.

a la hora de clasificar suelo urbanizable, o la falta de exposición pública del plan[23].

Surge, pues, un problema no pequeño precisamente, toda vez que, junto a la dificultad excesiva en la elaboración del Plan, que, como ya hemos dicho, puede durar años, e incluso décadas (tanto la elaboración como, en su caso, la revisión)[24], se añaden los efectos devastadores que tiene una declaración de nulidad de Planes Generales, porque son muy difíciles de elaborar pero mucho más fáciles de destruir (es decir, anular) con todo lo que ello conlleva en la práctica para propietarios, empresarios o la misma Administración, que debe enfrentarse a una situación muy compleja y, en ocasiones, con muy escasos recursos para reconducir este nuevo problema[25].

La doctrina especializada se ha pronunciado los últimos años sobre los efectos que tiene la declaración de nulidad

[23] ORTEGA MORILLO, G., *La nulidad del planeamiento general urbanístico. Guía práctica para anular un PGOU*, Sepin, Madrid, 2018, pp. 111 y ss.

[24] El propio SANTAMARÍA, J. A., en el trabajo ya citado dice: «*Elaborar y aprobar un instrumento de planeamiento cualquiera es, como todo el mundo sabe, un calvario de años de duración que, para empezar, implica unos costes muy elevados y un brutal desgaste de todas las personas interesadas en su aprobación, desesperadamente consumidas en negociaciones inacabables e infructíferas en todos los niveles (...). Y si, en lugar de cualquier instrumento planificador nos referimos a un Plan General, las dificultades se multiplican por diez o por cien: elaborar y aprobar un nuevo Plan General es un auténtico parto de los montes, que normalmente requiere un tiempo que supera ampliamente al de una legislatura»;* lo que además arroja como resultado último «*un documento transaccional que no satisface plenamente a nadie, que genera un colectivo de agraviados y que provoca, de modo inevitable, incontables litigios y algunas querellas criminales*» (p.8).

[25] Además, con la reviviscencia de un Plan anterior, con toda probabilidad, ya completamente desfasado en relación con las circunstancias del momento. Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción», cit., p. 92, en nota.

de un plan, derivada de su naturaleza reglamentaria[26]. La proliferación legislativa y la constante conflictividad judicial suponen que en muchas ocasiones la seguridad jurídica, que resulta fundamental en un Estado de Derecho[27], quede seriamente afectada, porque la declaración de nulidad de un plan urbanístico comporta la consabida consecuencia de partir de cero y eliminar la posibilidad de retrotraer el procedimiento al momento en el cual se produjo el fallo, pero conservando lo que pueda mantenerse. Desde hace algún tiempo se vienen cuestionando las consecuencias que la calificación de los planes como normas reglamentarias trae consigo, y que obliga a la jurisprudencia a declarar la nulidad radical, absoluta o de pleno derecho de un plan, y los efectos en cascada que ello produce de forma automática[28].

La doctrina ha propuesto distintas vías[29], si bien no hay

[26] Ciertamente son muchos los Planes Generales que se han anulado en las últimas décadas: Madrid, Vigo, Gijón, Toledo, Ávila, Marbella, Santander, Sevilla, Valencia, Cartagena, Castellón, Ibiza, Bilbao, Zamora, Orense, etc. (Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», cit., pp. 6 y ss.).

[27] Sobre los atentados que está sufriendo de forma bastante preocupante el actual Estado de Derecho en España, vid., SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los atentados al Estado de Derecho. Una reflexión desde el Derecho Público», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111, 2021, pp.19-67,

[28] Vid. SUAY RINCÓN, J. J., «La «afectación» de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la Ley Jurisdiccional», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 324, 2018, pp. 19 y ss.

En cuanto a los efectos en «cascada», vid., además, la STS de 29 de abril de 2021 (rec 218/ 2020), que destaca que no es posible que un Plan Parcial que desarrolle un Plan General anulado «recobre» su validez por conectar con otro Plan General anterior del que no es desarrollo: «*no es posible* —dice el Alto Tribunal— *que un plan parcial «desarrolle» un planeamiento distinto de aquél en el que se imbrica, sin que baste que permanezca invariada la calificación dotacional pública de los terrenos*».

[29] Particular interés tiene GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico

un consenso total, como reducir o suprimir algunas exigencias, simplificar el procedimiento (como, por ejemplo, atribuir la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales a los ayuntamientos o la integración de la evaluación ambiental estratégica dentro del procedimiento de elaboración de planes), incorporar la anulabilidad como categoría, consagrar la anulación parcial del plan[30], escindir el contenido de los planes de suerte que unos tengan carácter normativo y otros —memoria, estudio económico, informes, previsiones de programación, etc.— no lo tengan o, en fin, enfatizar la especialidad normativa de los planes[31], relativas a la iniciativa para su formulación, las particularidades del procedimiento, que difieren claramente de la elaboración de un reglamento ordinario, la viabilidad de la aprobación por silencio, las particularidades de su publicación, la legitimación procesal por medio de la acción pública, la aplicación de la caducidad como causa de terminación del procedimiento, etc. Se ha propuesto incluso de *lege ferenda* la nulidad con eficacia prospectiva o la contención en la comunicación de los efectos de la nulidad de un plan a los actos de ejecución del plan[32].

---

nulo», en el vol colectivo, *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*, coord., SANTANA RODRÍGUEZ, J. J., Tirant lo Blanc, Valencia, 2011, p. 286. Esto significa que, declarada la nulidad de un plan general, se hace lo propio de un plan parcial que lo desarrolla, o bien se invalida un programa de actuación urbanística.

Del mismo autor, el más reciente «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, 2018, pp. 46-68.

[30] Cosa que, como veremos, ya ha asumido la jurisprudencia

[31] Todo esto está explicado de forma resumida en SUAY RINCÓN, J. J., *Urbanismo y justicia (A la búsqueda de un espacio de encuentro y de una respuesta dialogada en torno a la anulación de los planes de urbanismo y a los límites a la potestad de planeamiento)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 81-125.

[32] SUAY RINCÓN, J. J., *Urbanismo y justicia...*, cit., pp. 129 y ss., y 136 y ss.

En la jurisprudencia hay algunos matices que pueden detectarse en la evolución de la postura del Tribunal Supremo[33]. Así, la STS de 15 de septiembre de 2021 (rec 4262/ 2020)[34], destacó que «*si ha de considerarse que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esa declaración de nulidad no puede hacerse por áreas o sectores sin que se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta la potestad de planeamiento, es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tengan un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho*».

También la STS de 4 de marzo de 2020 (rec 2560/2017) ha matizado algunas consecuencias de la infracción en el procedimiento, pues en esta resolución se señala que para concluir en la nulidad radical, la infracción ha de determinar un vicio tal que produzca la nulidad. Recuerda la STS de 18 de mayo de 2016 (rec 635/ 2015), la cual mencionaba la perspectiva nueva acerca de decretarse la nulidad de pleno derecho por omisión de un informe preceptivo, pero no

[33] SUAY RINCÓN, J. J., *Urbanismo y justicia...*, cit., p. 103 destaca cómo hay sentencias que señalan que la omisión del informe del secretario municipal, previo al pleno convocado para la aprobación del plan, no es causa de nulidad de los planes, sino de anulabilidad.

[34] Ya se recogía esta doctrina jurisprudencial en la STS de 27 de mayo de 2020 (rec 6731/ 2018), sobre un informe en materia de costas.

total, sino afectando exclusivamente (así, por ejemplo, en la Ley 9/ 2004, General de Telecomunicaciones, artículo 35.2) a las determinaciones referidas al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones. «*Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 Ley 30/92 (hoy 47.2 Ley 39/ 2015), en relación con un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho*».

Por lo que afecta al legislador, también hay en el ámbito estatal algún intento —de momento infructuoso—, como la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, de 5 de octubre de 2018[35].

Se observa, pues, la preocupación del legislador sobre este problema, aunque todavía las Costes Generales no han dado el paso decisivo, pero sí se aprecian cambios muy significativos en algunas Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas aprobadas los últimos años, lo que analizamos seguidamente.

---

[35] Presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, XII Legislatura. Serie B, proposiciones de Ley, de 15 de octubre de 2018). Una referencia y análisis se puede encontrar en Sarmiento Acosta, M. J., «Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, cit., pp.93-99.

V. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V.1. Planteamiento de la cuestión

El modelo implantado por la legislación estatal del suelo sobre el Plan General de Ordenación inspiró la regulación que de esta figura se hizo en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, las cuales a partir de la famosa STC 61/1997, de 20 de marzo, tienen la competencia para regular su sistema de planeamiento, lo que significa que pueden establecer las clases, contenidos, denominaciones, etc., de los planes de urbanismo y ordenación del territorio.

En una primera etapa, y quizá por la propia premura y la inercia con la cual se definieron los acontecimientos, la regulación fue sustancialmente la misma[36]; solo que al trasladarse la competencia del Estado a las Comunidades Autónomas, eran éstas las que, a través de sus órganos específicos, asumían la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales. Lógicamente, la problemática en cuanto a su elaboración y aprobación, lentitud, complejidad, y consecuencias de la anulación del Plan General, era la misma. El avance que supuso que las Comunidades Autónomas pudieran legislar y configurar, por consiguiente, su propio sistema de planes, no llevó aparejada la superación de los problemas que tiene dicho plan. Lo que se produjo es una definición de un Plan General omnicomprensivo, mastodóntico y potencialmente muy conflictivo, ya no solo con relación a las consecuencias sobre los particulares, sino para las propias Administraciones que tuvieron que imple-

[36] Vid. Sarmiento Acosta, M. J., «Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, cit., pp.67 y ss.

mentar instrumentos de colaboración y coordinación que no siempre son efectivos.

Estas evidencias, denunciadas desde hace años por la doctrina especializada, han dado como consecuencia un cambio de enfoque. Ciertamente, el Plan General de Ordenación sigue ocupando una posición central, pero ya se incorporan novedades que suponen un cambio de etapa en orden a tratar de superar los escollos que se han observado en la elaboración, aprobación y puesta en práctica de dichos Planes[37]. Veamos la situación en las distintas Comunidades Autónomas

V.2. ANDALUCÍA

La Comunidad andaluza tenía aprobada una Ley 7/ 2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, la cual regulaba los Planes Generales de Ordenación Urbanística, y asimismo los Planes de ordenación intermunicipal y los Planes de Sectorización. En esa Ley de 2002 la aprobación definitiva de los Planes Generales correspondía a la Consejería competente en materia de urbanismo

[37] Ciertamente no todas las Comunidades Autónomas establecen novedades de significación. Son muchas las que siguen el modelo tradicional; ha sido en la última etapa cuando se aprecian innovaciones de relieve, pero que todavía necesitan una adecuada ponderación, como, por ejemplo, *los problemas que puede plantear el informe preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma en orden a tutelar intereses supramunicipales*. Debe regularse con más precisión su posible impugnación, los efectos de su omisión, etc. Lo que no parece de recibo es que el mero paso del tiempo —esto es, el silencio de la Comunidad Autónoma— suponga ipso facto aprobar definitivamente el Plan General. Si se observa cómo suele actuar la Administración, que últimamente, además, con la no presencialidad puede empeorar, no puede admitirse que el mero silencio suponga automáticamente la aprobación definitiva de nada menos que un Plan General.

(cfr., art. 33.2, B). Pero esta Ley ha sido sustituida y derogada por la más reciente *Ley 7/ 2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*, que intenta flexibilizar la regulación urbanística, integra la ordenación del territorio y el urbanismo, e intenta superar el modelo urbanístico vigente que —según dice la *Exposición de Motivos*—, asume la rígida estructura jerárquica de los planes del TR'76. Se presenta como una Ley «relativamente disruptiva» que incorpora la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y económica en todo el proceso de planificación. Recalca también que pretende simplificar los instrumentos de ordenación del territorio y el urbanismo, e incorpora novedades como el denominado «Plan Básico de Ordenación Municipal» (art. 65), que está preordenado para municipios que tengan una población inferir a 10.000 habitantes, siempre que no sean o formen parte de aglomeración urbana de un centro regional.

Respecto del Plan General la referida *Exposición de Motivos* dice que se pretende simplificar «*la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples*». Con este propósito el legislador andaluz establece un sistema en el cual, por un lado, el *Plan General de Ordenación Municipal*, es el instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo[38]; y, por otro lado, prevé lo que llama *Plan de Ordenación Urbana*, que tiene por cometido la ordenación detallada de la ciudad existente y también pretende dar respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta. Se implanta, pues, un sistema dual (así lo

[38] El artículo 63 además señala que es el que ordena el municipio. Dice textualmente el artículo 63.1: «*El Plan General de Ordenación Municipal tiene por objeto establecer, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio (...)*»

califica la *Exposición de Motivos*), que se complementa con otros planes de segundo nivel, ya tradicionales en nuestro Derecho Urbanístico, es decir, Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, etc.

Pero también es destacable la redistribución de competencias urbanísticas que realiza esta Ley de 2021, en línea con lo que ya disponía la Ley 5/ 2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y el artículo 92.2, a) del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma. La nueva Ley dispone que la competencia para la aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones corresponde a los municipios (art. 75.1), salvo la tramitación y aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal y sus innovaciones en que la competencia recae en la Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Esta Consejería también tiene como competencia un informe preceptivo, «*que será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado*» (art. 75.2, b)).

Hay, pues, un cambio que consiste, en primer lugar, en descargar de contenidos el Plan General y, por tanto, configurar un modelo dual; y, en segundo término, atribuir la competencia para la aprobación definitiva a los propios Ayuntamientos[39]. Aparte de esto hay que considerar que se

[39] El Consejo Consultivo de Andalucía, en el Dictamen n.º 214/ 2021, de 8 de abril, avaló este cambio en orden a conferir la aprobación definitiva de los planes generales a los Ayuntamientos. Recuerda que la «*STC 86/ 2019 (FJ.9) es elocuente en este sentido, al reconocer que corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los Entes*

modula el planeamiento para los pequeños municipios, con la figura de Plan Básico de Ordenación Municipal.

El legislador andaluz atribuye ahora al informe preceptivo que menciona el artículo 75.2 de la Ley la tutela de los intereses supramunicipales[40].

Pero otra novedad de envergadura, y que supone ya poner en solfa al principio de jerarquía del sistema de planeamiento, es la que prevé el importante artículo 7 de la Ley, relativo a la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, porque dispone en su apartado 2 que «*La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística*»[41].

Locales ajustándose a los criterios indicados por el Tribunal Constitucional y «ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados» (p. 150 del Dictamen), y por tanto enfatiza «*la libertad de configuración del legislador autonómico, que puede optar por diversos instrumentos para asegurar la tutela de los intereses supralocales*». De suerte que «*la tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica, se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación (...)*» (p. 151 del citado Dictamen).

[40] Este informe preceptivo —y vinculante— debe ser impugnado, como es lógico, en el supuesto de que el Ayuntamiento no estuviera conforme con lo señalado en dicho informe.

[41] Y el artículo 7.3, respecto de los instrumentos de gestión, dispone: «*La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en las leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado. Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independen-*

V.3. Aragón

En esta Comunidad es el Decreto Legislativo 1/ 2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón el que prevé un sistema matizado de planeamiento general, porque reconoce al tradicional Plan General de Ordenación Urbana (arts. 38 y 48), pero también un Plan General simplificado (art. 290). También prevé la «Delimitación de suelo urbano en los municipios que carezcan de plan general» (arts. 70 y ss.).

En esta Ley el Plan General de Ordenación Urbana abarcará «uno o varios términos municipales completos» (art. 38.1), y respetará, como sucede en otras Comunidades Autónomas, las determinaciones vinculantes de las Directrices de Ordenación del Territorio y de los Planes de ordenación de los recursos naturales que resulten aplicables (art. 38.2). Distingue, como es tradicional ya, la ordenación estructural (art. 40) de la ordenación pormenorizada, respecto de la cual matiza las determinaciones que debe contener el Plan según que el suelo sea urbano consolidado (art. 41), urbano no consolidado (art. 42), no urbanizable, urbanizable delimitado y urbanizable no delimitado (arts. 43-44).

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación, la formulación del Plan General la hace el Ayuntamiento, que además lo aprueba inicialmente (en concreto, el Pleno) y provisionalmente (art. 48). Ahora bien, cuando el Plan General comprenda varios municipios habrá de ser formulado de común acuerdo y recibirá la aprobación de los respectivos Plenos de los Ayuntamientos (art. 48.1). La apro-

---

cia funcional, a los efectos de este artículo, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, aun con la desaparición del texto anulado».

bación definitiva sigue estando fuera del ámbito municipal. Corresponde, en concreto, a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, salvo cuando se trate de un municipio capital de provincia o de un Plan conjunto de varios municipios de distintas provincias, en cuyo caso la competencia corresponde al Director General competente en materia de urbanismo (art. 49.1).

V.4. Asturias

En el año 2002 se aprobó la Ley 3/ 2002, de 19 de abril, del Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística y, debido a las necesidades de aclaración normativa, tan comunes en la actualidad en el Derecho Urbanístico, por Decreto Legislativo 1/ 2004, de 22 de abril, se aprobó el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo que, a su vez, ha sido modificado por las Leyes 2/ 2004, de 29 de octubre, y 6/ 2004, de 28 de diciembre[42].

Esta Comunidad asume el modelo tradicional en virtud del cual regula un planeamiento general y otro de desarrollo. Respecto del Plan General, que es el que nos interesa en este momento, comprende uno o varios términos municipales (art. 57.1) —al igual que ocurre en Aragón— y deben tener un contenido que «debe desarrollarse con arreglo a los principios de máxima sencillez y proporcionalidad» (art. 57.2). Se prevén las determinaciones de carácter general (art. 59), y las determinaciones de carácter específico para suelo urbano (art. 60), suelo no urbanizable (art. 61), y suelo urbanizable (art. 62). Pero asimismo se precisan las

[42] Sobre la evolución legislativa en esta Comunidad Autónoma, véase, Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A., *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Iustel, Madrid, 3.ª ed. 2005, pp. 15 y ss.

determinaciones relativas al uso comercial y de servicios (art. 63), y las relativas al uso industrial (art. 64). El procedimiento de elaboración y aprobación sigue la línea tradicional: son elaborados y tramitados por los Ayuntamientos (art. 84.1), salvo que la competencia corresponda al Principado de Asturias —caso de los Planes Generales de Ordenación Intermunicipal (art. 85)— o subrogación o sustitución cuando el Ayuntamiento no obedece al requerimiento del Consejo de Gobierno en los términos del artículo 84.4. Debe advertirse que, aunque la aprobación inicial y provisional corresponde, por regla general, a los Ayuntamientos (art. 86), la aprobación definitiva se hace por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (art. 88.2), entendiéndose producida la aprobación definitiva, asimismo, «si la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias no ha notificado su resolución al Ayuntamiento en el plazo de cuatro meses desde la entrada del expediente completo en su registro».

La Ley asturiana permite, por una parte, *la coordinación de los informes sectoriales autonómicos* (art. 16 bis) y, por otra, *la delegación en los Ayuntamientos de la competencia autonómica para aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación* (art. 87)[43], en cuyo caso deberá solicitar informe a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias; informe que será vinculante en lo que se refiere a la legalidad del Plan y a la tutela de inte-

[43] Sobre esta posibilidad, vid. DE LA VALLINA VELARDE, J. L. «Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 17 y ss. Para el caso concreto de Asturias, BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, ob.,cit., p. 70. También, SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español», cit., pp. 106-108.

reses supramunicipales (art. 87.2). En este supuesto, la aprobación definitiva no podrá entenderse en ningún caso producida por silencio administrativo (art. 87.6). Además, la inobservancia del informe de la referida Comisión determinará la nulidad de pleno derecho del acuerdo de aprobación definitiva, así como la revocación por el Consejo de Gobierno de la delegación de competencias autonómicas, previa audiencia del Ayuntamiento afectado (art. 87.2).

La Ley asturiana mantiene el principio de jerarquía del sistema de planeamiento, pues los Planes Parciales están subordinados al Plan General (art. 66.2).

V.5. Canarias

En esta Comunidad también se ha producido un cambio muy relevante respecto de la posición y función del Plan General de Ordenación. En el Decreto Legislativo 1/ 2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, ya derogado, se establecía que la aprobación de los Planes Generales se hacía por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, salvo cuando afectara a modificaciones limitadas a la ordenación pormenorizada, en los que se atribuía la competencia al propio Ayuntamiento (art. 32)[44]. Pero conforme a la nueva *Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias*[45], los Planes

[44] Vid. Sarmiento Acosta, M. J., *Compendio de Derecho urbanístico (Contiene notas de correspondencia con el Derecho Urbanístico de Canarias)*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2020, pp. 60 y ss., y 105-109. También, del mismo autor, «Notas para la aproximación a la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias», *Revista Jurídica de Canarias*, Tirant lo Blanch, núm. 48, 2028, pp. 3-44.

[45] También el Decreto 181/ 2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.

Generales, en primer lugar, rebajan su contenido, porque, como dice el mismo *Preámbulo* de la citada Ley canaria «*contendrán como contenido obligatorio mínimo la ordenación estructural del territorio municipal*»[46], pero en cambio la ordenación pormenorizada tiene carácter facultativo, pudiendo o no, por tanto, incorporarse. En segundo término, se supera el procedimiento bifásico y se regula un procedimiento de elaboración y aprobación monofásico, lo que significa que es el Pleno del Ayuntamiento el que lo aprueba definitivamente (art. 144.8). Los intereses supramunicipales se salvaguardan en la economía de esta Ley por medio de un informe único, preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran verse afectadas (art. 144.3).[47] En tercer lugar, y en orden a la simplificación, se diseña un procedimiento de elaboración en paralelo con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

El legislador canario además enfatiza la simplificación de todo instrumento de planeamiento y, por tanto, también del Plan General, cuando afirma que «*Todo instrumento de planeamiento responderá a los principios de mínimo contenido necesario y de máxima simplicidad, en cumplimiento de las determinaciones establecidas para los mismos por esta ley.*

[46] Que incluye la clasificación y categorización del suelo, los sistemas generales e infraestructuras municipales, los usos genéricos o la delimitación de los asentamientos rurales o agrícolas entre otras cuestiones (art. 136 de la Ley).

[47] El Tribunal Constitucional en la STC 86/ 2019, de 20 de junio (FJ. 9) ha declarado que «*la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales —cabildos insulares y municipios (sic)— en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística) (STC 159/ 2001, de 5 de julio, FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la Administración autonómica*».

Serán nulas de pleno derecho cualquier determinación del planeamiento que exceda de este mandato» (art. 81.3).

Pero es que, además, como ya hemos visto que sucede con la Ley andaluza, se modula el principio de jerarquía del sistema de planeamiento y sus consecuencias en el ámbito de las nulidades, porque el artículo 9.3 de la Ley dice: «*La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel*».

En resumen, la normativa canaria supone un cambio en el contenido, en el procedimiento y en la propia jerarquía que se le confiere al Plan General, toda vez que la invalidez de un Plan General no supone ipso facto la invalidez (el efecto en cascada) de otros Planes inferiores o subordinados al Plan General.

V.6. Cantabria

También ha aprobado la Ley 2/ 2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del Suelo, que ha sido modificada posteriormente en varias ocasiones (Leyes 10/ 2002, de 23 de diciembre, y 2/ 2003, de 23 de julio, etc.[48]). Es una Ley que comprende la ordenación del territorio y el urbanismo. En el capítulo III del Título I regula específicamente el planeamiento urbanístico estableciendo un sistema que, como es tradicional, erige al Plan General

[48] Con anterioridad se aprobó la Ley 1/ 1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, que asume íntegramente como Derecho propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la STC 61/1997, ya citada.

de Ordenación Urbana como elemento central del sistema de planeamiento cántabro (art. 30). Pero con alguna matización, ya que: a) Los Planes Especiales prevalecen y se imponen a los Planes Generales de Ordenación Urbana cuando desarrollen directamente, o complementen, el planeamiento territorial o vengan impuestos por las Leyes sectoriales de prioritaria aplicación. La aprobación de dichos Planes Especiales obliga a la adaptación del planeamiento municipal en los términos del artículo 18 (art. 30.2), y b) las Normas Urbanísticas Regionales sólo son de aplicación directa en ausencia de Plan General de Ordenación o como complemento de éste (art. 30.3).

Como ya es común en el Derecho Urbanístico español, dice el artículo 31.1 que los Planes urbanísticos se articulan entre sí atendiendo a *los principios de jerarquía*[49]*, especialidad y coordinación.*

El Plan General de Ordenación Urbana en Cantabria (art. 43) se define como el «instrumento de ordenación integral del territorio correspondiente a uno o varios términos municipales completos». Nótese aquí una diferencia con lo previsto en otras Leyes, como la Ley canaria de 2017, pues alude a ordenación integral de uno o varios términos municipales completos. Debe respetar las determinaciones vinculantes del Plan regional de Ordenación Territorial, de los Planes especiales que lo desarrollen o de las Leyes sectoriales, así como los criterios, orientaciones y estándares contenidos en esta Ley (arts. 32- 42), y en las Normas Urbanísticas Regionales que resulten aplicables (art. 43.2).

Este Plan General sigue la línea tradicional. Contiene determinaciones mínimas (art. 44) y adicionales (art. 45),

[49] Así, el Plan Parcial se subordina jerárquicamente al Plan General (arts. 53 y ss.). Por su parte, los Estudios de Detalle no pueden ser aprobados en ausencia de Plan General (art. 61.3).

distinguiendo, asimismo, las determinaciones en suelo urbano consolidado de las de suelo urbano no consolidado (arts. 46 y 47), del suelo urbanizable delimitado (art. 48), del suelo urbanizable residual (art. 49) y del suelo rústico (art. 50).

Respecto del procedimiento de elaboración y aprobación, se sigue también la norma tradicional de que se aprueba inicial y provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento (arts. 68 y 69), pero la aprobación definitiva corresponde a la Comisión Regional de Urbanismo (art. 71).

Es destacable la preocupación por los pequeños municipios[50]; los artículos 89 a 91 de la Ley regulan el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios, que tienen un contenido más ligero.

V.7. Castilla-La Mancha

Después de un conjunto de normas que no interesa en este momento destacar, se aprobó el Decreto Legislativo 1/ 2010, de 18 de mayo (Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística[51]), el cual dispone en su artículo 17 que dentro de los Planes municipales se encuentran los Planes de Ordenación Municipal, los Planes de delimitación de suelo urbano, así como los clási-

[50] La Ley cántabra entiende por «pequeño municipio» al que tenga una población de derecho inferior a los 1.000 habitantes y un número de viviendas no superior a 400 (art. 89, primer párrafo). No obstante, el Gobierno podrá extender, total o parcialmente, el régimen urbanístico previsto para estos municipios a aquellos otros que, aun superando el requisito del número de viviendas, tengan una población inferior a 1.500 habitantes y cuyas características de población, estructura y morfología así lo aconsejen. El acuerdo deberá ser motivado y publicado en el «Boletín Oficial de Cantabria» (art. 89, segundo párrafo).

[51] Por Decreto 248/ 2004, de 14 de septiembre, se aprobó el Reglamento de Planeamiento.

cos Planes Parciales, los Planes Especiales, los Catálogos y los Estudios de Detalle.

Los Planes de Ordenación Municipal comprenden uno o varios términos municipales, definiendo su ordenación estructural comprensiva de un conjunto de conceptos (clasificación del suelo, establecimiento de directrices, delimitación «preliminar» de sectores, etc.). La Ley establece además lo que deben contener los Planes, fijando un matiz diferenciador en este punto, cuando los municipios cuenten con más de 10.000 habitantes de derecho (art. 24.3). Hay casos, asimismo, en que los municipios están exentos de contar con un Plan de Ordenación Municipal (art. 24.5), cuando dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5. 000 metros cuadrados construidos de cualquier uso por año, pero deben dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano. Pero es que, además, el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a iniciativa o previa audiencia del municipio o municipios interesados, podrá eximir a éstos del deber de disponer de Plan de Ordenación Municipal, cuando aún no dándose en dichos municipios la circunstancia expresada presenten un desarrollo urbano escaso con arreglo a criterios urbanísticos generales y objetivos inferibles de sus características específicas (art. 24.6).

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación, a los entes municipales les corresponde la aprobación inicial (en concreto, al Pleno, art. 36.3), pero la aprobación definitiva le corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística (art. 37.3). El artículo 37.4, recogiendo la doctrina del Tribunal Supremo, dispone que la aprobación definitiva no cuestionará la in-

terpretación del interés local formulada por el municipio, y debe fundarse en exigencias de política territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha.

Por lo que afecta a los Planes de Delimitación de Suelo Urbano (art. 25), comprenden términos municipales concretos; su procedimiento de elaboración y aprobación sigue el mismo cauce que se establece para los Planes Generales de Ordenación, es decir, aprobación definitiva por la Consejería competente (art. 37.3).

V.8. Castilla y León

La Ley 5/ 1999, de 8 de abril, de urbanismo regula en su Título II el planeamiento urbanístico, al que conceptúa como «*el conjunto de instrumentos establecidos en esta Ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Según su objeto y su ámbito de aplicación, se distinguen el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo*» (art. 33.1). Y dentro de los instrumentos de planeamiento general ocupan un lugar central los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuya elaboración es obligatoria en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en los que se determine reglamentariamente por su función de centro comarcal, su situación en entornos urbanos u otras circunstancias de especial complejidad urbanística, y potestativa en los demás municipios.

Para los municipios que no cuenten con el Plan General de Ordenación Urbana, son obligatorias las Normas Urbanísticas Municipales.

Al ser obligatoria la formulación de los Planes Generales, la consecuencia lógica es la técnica de la subrogación,

prevista en el artículo 59, para establecer la ordenación general cuando los municipios no cumplan (art. 33.4).

Los Planes Generales de Ordenación Urbana tienen por objeto establecer la ordenación general para todo el término municipal (art. 40). Deben contener las determinaciones de ordenación general (art. 41) y de ordenación detallada (art. 42). El procedimiento consiste en la aprobación inicial, que hace el propio Ayuntamiento (art. 52.1), órgano que también es competente para la aprobación provisional (art. 54.1), si bien la aprobación definitiva se encuentra residenciada en la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 54.2), procedimiento que se sigue, también, para la aprobación de las denominadas «Normas Urbanísticas Municipales» (arts. 43-46, y 54).

Esta relevancia del Plan General se demuestra en la previsión que supone que los Planes Parciales no puedan aprobarse en ausencia del planeamiento general (art. 46).

V.9. Cataluña

El Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, aprobó el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. El artículo 55 comienza diciendo que la planificación urbanística del territorio se realiza mediante el planeamiento urbanístico general, que está integrado por los planes directores urbanísticos, por los planes de ordenación urbanística municipal y por las normas de planeamiento urbanístico. Los programas de actuación urbanística son también parte del planeamiento urbanístico general y lo complementan.

Pero el planeamiento general es desarrollado por el planeamiento derivado, que está integrado por planes especiales urbanísticos, por los planes de mejora urbana, por los

planes parciales urbanísticos y por los planes parciales urbanísticos de delimitación (art. 55.2). El planeamiento urbanístico derivado está supeditado a las determinaciones del plan urbanístico general (art. 55.3).

Los planes directores urbanísticos[52], de conformidad con el planeamiento territorial, establecen: a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal, b) Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público; c) Medidas de protección de suelo no urbanizable y los criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo; d) La concreción y la delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras (...); e) La programación de las políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados (...); f) La delimitación de una o de diversas áreas residenciales estratégicas y las determinaciones necesarias para proceder a la ejecución directa de estas actuaciones; g) La delimitación y la ordenación de sectores de interés supramunicipal para la ejecución directa de actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares.

Estos planes pueden establecer determinaciones para ser

[52] TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. (*Derecho Urbanístico de Cataluña*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 9.ª ed. 2021, pp. 127-128) considera que estos Planes tienen su origen en la legislación de 1976, que con el texto de 1990 pasaron como de naturaleza urbanística. Entiende este profesor que en la actualidad tienen «*un gran impulso y son controvertidos tanto por su contenido como por su sistema de tramitación y aprobación que se establece (...) que podría significar, si no se hace un uso prudente de los mismos, una vulneración de la autonomía municipal, sobre todo cuando de conformidad con el art. 56.5 TRLUC, comportan la clasificación urbanística de los terrenos y, por tanto, se imponen de manera inmediata a los POUM (art. 95.5 TRLUC) sin necesidad de poner en marcha el mecanismo de la revisión*».

directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que posibiliten el ejercicio de las competencias propias de los entes supramunicipales (art. 56.3). Además, el planeamiento que resulte afectado por sus determinaciones ha de adaptarse a éste en los plazos en que en el mismo se establezca (art. 56.4).

La formulación de estos Planes corresponde a las entidades y organismos que determine la Comisión de Territorio de Cataluña, con la participación de los Ayuntamientos afectados (art. 76.1). La aprobación definitiva es competencia, asimismo, de la Comisión de Territorio de Cataluña (art. 79, a)).

Por lo que se refiere a los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (art. 57), se conciben como los instrumentos de ordenación urbanística integral del territorio[53] y pueden comprender un término municipal o más. Deben tener unas determinaciones (art. 58)[54], que pueden ser generales pues afectan a todos el territorio, y específicas para cada tipo de suelo. Además, se permite que puedan establecer una ordenación detallada, sin necesidad de tramitar un Plan Parcial, con la finalidad de agilizar la transformación urbanística del suelo (art. 33.3)[55].

La formulación de estos planes corresponde al Ayuntamiento (art. 76.2), a quien coompete, asimismo, la aprobación inicial y la aprobación provisional (art. 85.1)[56]; en cam-

---

[53] TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, ob., cit., p. 130, señala que se obliga a todos los Ayuntamientos para que lo aprueben, y tiene los caracteres de ser originario, necesario, integral y de alcance municipal o supramunicipal (cit., p. 131).

[54] El artículo 57 bis de esta norma catalana regula las reservas de vivienda por pisos sin división horizontal.

[55] En este sentido, TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *ibídem,* p. 132.

[56] Ahora bien, cuando se trate de formular los denominados «Planes urbanísticos supramunicipales» (art. 77), dicha formulación puede

bio, la aprobación definitiva corresponde a la Comisión de Territorio de Cataluña, si se refieren a municipios de más de 50.000 habitantes o capitales de comarca (art. 79, b)) o a las Comisiones Territoriales de Urbanismo cuando la aprobación definitiva no corresponda a la Comisión de Territorio de Cataluña (art. 80, a)).

En Cataluña también se regulan las normas de planeamiento urbanístico (art. 62), que son definidas como instrumentos de planeamiento urbanístico general que suplen los planes de ordenación urbanística municipal en los supuestos de suspensión determinados en el artículo 63, y en los supuestos de pérdida de vigencia. En algunos casos puede referirse a una pluralidad de municipios (art. 62.2). Corresponde formular las Normas de planeamiento urbanístico al órgano del correspondiente departamento competente en materia de urbanismo, de oficio, en los supuestos especificados por los artículos 62 y 63, o a propuesta de los ayuntamientos. La aprobación inicial y la provisional corresponde a la Comisión de Territorio de Cataluña competente, de oficio o a propuesta de los entes locales, salvo que el ámbito territorial de las normas afecte a más de una Comisión, en cuyo caso corresponde a la Comisión de Territorio de Cataluña acordar la aprobación inicial y su aprobación definitiva (art. 84.1). La aprobación definitiva, en todo caso,

---

ser establecida por el planeamiento territorial y por los planes directores urbanísticos o bien por acuerdo unánime de los Ayuntamientos interesados. La aprobación definitiva de este tipo de planes le corresponde a la Comisión de Territorio de Cataluña, cuando: primero: si han sido tramitados por las Comisiones Territoriales de Urbanismo. Segundo: si alguno de los municipios comprendidos tiene más de 50.000 habitantes. Tercero: si el ámbito territorial del Plan o programa afecta a más de una Comisión Territorial de Urbanismo. En el resto de los casos, la competencia para la aprobación definitiva de los planes y programas urbanísticos plurimunicipales es de las Comisiones Territoriales de Urbanismo (art. 80).

de las Normas de planeamiento urbanístico corresponde a la Comisión de Territorio de Cataluña.

Por otra parte, los Programas de actuación urbanística municipal[57] son también parte del planeamiento urbanístico general y lo complementan (art. 60.6.1). El artículo 60.1 dispone que «*son la expresión de las políticas municipales de suelo y vivienda y contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación urbanística municipal correspondientes con respecto a la reforma y la mejora urbanas, a los equipamientos y a la generación de actividad económica, dentro del marco del desarrollo urbanístico sostenible*». Su adopción es de carácter potestativo (art. 60.10), y tienen una vigencia indefinida. La adopción, la actualización, la modificación o la revisión de estos instrumentos, si se tramitan con independencia del correspondiente plan de ordenación urbanística municipal, sigue el mismo procedimiento de éste. Los programas de actuación urbanística municipal se tienen que actualizar cada seis años (art. 60. 11 y 12).

V.10. Extremadura

La Ley 11/ 2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura señala en su *Exposición de Motivos* que es necesario replantear el planeamiento, porque no ha sido posible alcanzar ni el 15% de Planes Generales que se ajusten a la anterior Ley 15/ 2001. Invoca peculiaridades como la cercanía de la Comunidad a Portugal, el reto demográfico por pérdida paulati-

[57] Trayter Jiménez, J. M., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, ob., cit., p. 133, los califica de verdaderas normas de carácter reglamentario y constituyen una auténtica expresión de las políticas de suelo y vivienda de un municipio o varios.

na de población y la tendencia a la concentración de la misma en grandes ciudades; recomienda la redacción de Normas Técnicas de Planeamiento —que no son ninguna novedad en el Derecho urbanístico de otras Comunidades Autónomas, como es sabido—, y luego asume las nuevas tendencias ambientales y de ideología de género; repite previsiones ya conocidas como la de incentivar la participación ciudadana, *pues el empoderamiento de la ciudadanía debe ser irreversible como elemento enriquecedor e imprescindible en la definición de nuestros modelos urbanos y de su gestión responsable*, dice.

Por lo que afecta al tema objeto de este estudio, el artículo 44.1 dispone que el instrumento de planeamiento general tiene por objeto establecer la ordenación estructural y, en su caso, la ordenación detallada, conforme a su regulación, y *recalca que el instrumento de planeamiento general es el Plan General Municipal*.

Es, pues, la pieza clave que regulan los artículos 46 y siguientes de la Ley. Define la ordenación urbanística de la totalidad del correspondiente término, distinguiendo la ordenación estructural y la detallada, y organiza la gestión de su ejecución. En este extremo hay que advertir que la Ley extremeña distingue lo que denomina «Plan General Estructural» del «Plan General Detallado» (arts. 47 y 48); el estructural deberá contener un conjunto de determinaciones (análisis y diagnóstico del plan desde el punto de vista ambiental, social y económico, objetivos generales del modelo territorial y urbano, estrategias de revitalización del núcleo existente y alternativas de ordenación, etc.), mientras que el Plan General Detallado es el documento que desarrolla las determinaciones del Plan General estructural definiendo la ordenación detallada del núcleo y deberá contener: a) Ordenación detallada del suelo urbano y, opcionalmente, del suelo urbanizable si lo hubiera, y b) Normativa de aplicación que regule la or-

denación, ejecución y gestión del plan. Ahora bien, el Plan General Detallado nunca podrá modificar las determinaciones estructurales del Plan General estructural (art. 48.2).

En cuanto al procedimiento de aprobación, la Ley establece una distinción. La iniciativa para redactar los Planes Generales Municipales será municipal, pero la formulación del Plan General Estructural se iniciará con carácter previo o simultáneo al Plan General Detallado (art. 49. 1 y 2). Es importante destacar que los procedimientos de aprobación son distintos cuando se redactan juntos o cuando se redactan por separado. Así, el artículo 49 señala específicamente:

> *«3. La tramitación y aprobación de los Planes Generales Municipales seguirá los siguientes pasos, cuando se realice de manera conjunta el plan estructural y detallado:*
>
> *a) Acuerdo de redacción del Plan General Municipal por el órgano municipal competente.*
>
> *b) Aprobación por el órgano municipal competente del avance de Plan General Estructural y Documento de inicio de la tramitación ambiental, que serán remitidos al órgano ambiental.*
>
> *c) Aprobación inicial del Plan General Estructural y Plan General Detallado, por el órgano municipal competente. El acuerdo debe incluir los ámbitos o situaciones en los que se suspende el otorgamiento de licencias y el plazo de suspensión, que no podrá ser superior a dos años.*
>
> *d) Información pública por período no inferior a 45 días.*
>
> *e) Remisión potestativa a la Comisión de Coordinación Intersectorial o solicitud municipal de los informes sectoriales, que deberán evacuar informe en un período no superior a tres meses desde su solicitud.*
>
> *f) Evaluación ambiental en un plazo no superior a cuatro meses desde su solicitud.*
>
> *g) Aprobación provisional por el órgano municipal competente del Plan Estructural y Detallado Municipal junto con la Evaluación Ambiental.*

h) Aprobación definitiva del Plan General Estructural por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio de la Junta de Extremadura.

i) Informe del Plan General Detallado por la Dirección General con competencias en materia de urbanismo, que será vinculante en la comprobación de no afectación a las determinaciones del Plan General Estructural.

j) Aprobación definitiva del Plan General Detallado por el órgano municipal competente.

k) Publicación en el Diario Oficial de Extremadura».

Pero cuando se apruebe de forma independiente, se requiere aprobación inicial, provisional y definitiva, que la acordará la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura, si es el Plan General Estructural; aunque cuando se apruebe el detallado debe respetar los siguientes requisitos:

— Aprobación inicial del Plan General Detallado por el órgano municipal competente a partir de la publicación del Plan General Estructural y en un período no superior a un año desde la aprobación definitiva del Plan General Estructural.

— Información pública por período no inferior a un mes (se recorta, pues, el plazo, en relación con lo dispuesto para el estructural).

— Solicitud municipal de los informes sectoriales, que deberán evacuar informe en un período no superior a tres meses.

— Aprobación provisional del plan por el órgano municipal competente.

— Informe del Plan General Detallado por la Dirección General con competencias en materia de medio ambiente, que será vinculante en la comprobación de no afectación negativa a las medidas ambientales de la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan General Estructural.

— Aprobación definitiva del Plan General Detallado por el órgano municipal competente.

— Publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

Además, la Ley dispone que el Plan General Detallado deberá contar con aprobación definitiva en un período no superior a 4 años desde la entrada en vigor del Plan General Estructural. Transcurrido este plazo sin aprobación, la Junta de Extremadura podrá aprobarlo subsidiariamente (art. 49.5).

La Ley extremeña dispone en su artículo 58 los órganos competentes para la aprobación de los Planes; así la Comunidad Autónoma es la competente para la aprobación del Plan General Estructural, pero son los municipios los competentes para la aprobación del Plan General Detallado, así como para la aprobación de los Planes Parciales, los Especiales, los Estudios de Detalle o los Catálogos (determinaciones de ordenación detallada) (art. 58.2).

Se sigue, pues, la tendencia general de redistribuir las competencias para la aprobación de los Planes.

V.11. Galicia

La Ley 2/ 2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia[58]

[58] Por Decreto 143/ 2016, de 22 de septiembre, se aprobó el reglamento de desarrollo, que desplaza a los que operaban como Derecho supletorio.

modifica la legislación urbanística gallega, y asume un nuevo enfoque que se basa en el urbanismo responsable. Dota a los municipios gallegos de mayores competencias (art. 12), de manera que se reducen también considerablemente los usos del suelo rústico sometidos al control de la Comunidad Autónoma[59] y se otorga a los municipios con población superior a 50.000 habitantes la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Municipal, con un informe preceptivo y vinculante previo de la Comunidad Autónoma. Introduce las figuras de Plan Básico Autonómico (arts. 49 y ss.[60]) y de Plan Básico Municipal (arts. 63 y ss.), para municipios de menos de 5.000 habitantes. Por lo que afecta a los instrumentos de desarrollo, sigue los mismos criterios tradicionales, es decir, prevé los Planes Parciales, los Especiales, los Estudios de Detalle y los Catálogos.

Pero como acontece en otras Comunidades, el Plan General es la pieza clave del sistema[61]. Será formulado por el

[59] Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J., *El régimen jurídico del suelo no urbanizable en el Estado autonómico. Características y tendencias*, ob., cit., pp. 117-129.

[60] El cual será de aplicación en los ayuntamientos que carezcan de plan general municipal, teniendo carácter complementario del planeamiento municipal (art. 49.2). Este plan será aprobado definitivamente por el Consello de la Xunta, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo (art. 50.8). Según destaca MIGUEZ MACHO, L. («El concepto de plan en el derecho urbanístico español y su crisis actual: la respuesta de la Ley del Suelo de Galicia de 2016», en el vol colectivo *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Volumen II*, Ceuta-Thomson Reuters Aranzadi , Pamplona, 2018, p.1030), constituye una de las novedades más relevantes de la Ley 2/ 2016, y supone que se sustituyen las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento de la Ley 9/ 2002 por este nuevo instrumento, que, no obstante, es único para toda Galicia.

[61] MIGUEZ MACHO, L., *ibídem*, pp. 1031 y 1046. Dice este profesor que «*el legislador autonómico ha intentado mejorar su integración con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, ha trasladado a la*

Ayuntamiento respectivo y es un instrumento de ordenación integral que abarca uno o varios términos municipales completos. Como sucede ordinariamente, clasifica el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, define los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establece las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución (art. 51.2). Tiene unas determinaciones de carácter general (art. 52), otras relativas al suelo urbano consolidado (art. 53), al urbano no consolidado (art. 54), determinaciones en suelo de núcleo rural (art. 55)[62], del suelo urbanizable (art. 56) y del suelo rústico (art. 57).

La Ley gallega incorporó una novedad sobre el procedimiento para la aprobación del plan; así el propio Ayuntamiento formula el plan, y redactará el borrador del plan y un documento inicial estratégico, con el contenido establecido en la legislación vigente. Tras los trámites pertinentes, el ayuntamiento elaborará el estudio ambiental estratégico en atención a los criterios contenidos en el documento de alcance, también procederá a su aprobación inicial, sometiendo el documento a información pública durante un plazo de dos meses, mediante anuncio que se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» y en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia (art. 60); se realizarán las consultas previstas en el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, se dará audiencia a los municipios limítrofes y se recabarán los informes sectoriales autonómicos que resul-

---

Administración autonómica la responsabilidad de solicitar los informes sectoriales que deben ser evacuados por órganos u organismos dependientes de aquélla y ha atribuido a los municipios de más de 50.000 habitantes de la competencia para la aprobación definitiva de estos instrumentos de planeamiento» (p. 1046).

[62] Es preciso recordar que la Ley 2/ 2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, clasifica el suelo en urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico (art. 15).

ten preceptivos. Y una vez que el órgano ambiental formule la declaración ambiental estratégica, se publicará en el «Diario Oficial de Galicia», y en la sede electrónica del órgano ambiental. Si se han introducido modificaciones que signifiquen un cambio sustancial del documento inicialmente aprobado, por la adopción de nuevos criterios respecto a la clasificación y calificación del suelo o en relación con la estructura general y orgánica del territorio, se abrirá un nuevo trámite de información pública (art. 60.12). Luego, previo informe de los servicios jurídicos y técnicos municipales, el ayuntamiento aprobará provisionalmente el contenido del plan con las modificaciones que fueran pertinentes. El expediente completo, debidamente diligenciado, será remitido a la consejería competente en materia de urbanismo (art. 60.13). Y si el municipio tuviese una población superior a 50.000 habitantes, la consejería competente en materia de urbanismo, en el plazo de tres meses, a contar desde la entrada del expediente completo en el registro de la consejería, «emitirá informe preceptivo y vinculante sobre los siguientes extremos: a) La integridad y suficiencia de los documentos que integran el plan, b) La conformidad del plan con la legislación urbanística vigente y la adecuación de sus determinaciones a la protección del medio rural, c) La coherencia del plan con las Directrices de ordenación del territorio, el Plan de ordenación del litoral y los demás instrumentos de ordenación del territorio, d) La incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal.

Si transcurre este plazo sin que se hubiera comunicado el informe, se entenderá emitido con carácter favorable (silencio positivo)[63].

[63] Sin embargo, como subraya el profesor MIGUEZ MACHO, L. (cit., p. 1052), si el informe de la Consejería tiene objeciones, es posible que

Pero si el municipio tiene una población inferior a 50.000 habitantes, la consejería en el plazo de tres meses podrá aprobarlo definitivamente, de forma parcial, aprobarlo con condiciones o bien no otorgar la aprobación definitiva. La competencia, pues, para la aprobación definitiva del plan en estos casos se atribuye al titular de la consejería competente en materia de urbanismo (arts. 60.16 y 61.1). Si no comunica la resolución en el plazo de tres meses, se entenderá aprobado definitivamente el plan.

Hay que considerar que, como ya hemos anticipado, la Ley gallega regula lo que denomina «planes básicos municipales», que son considerados también como «*instrumentos de planeamiento urbanístico de un término municipal completo*» , que se redactarán en desarrollo del Plan básico autonómico para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que no cuenten con un instrumento de planeamiento general, y tienen por objeto la delimitación de los núcleos rurales existentes y de los terrenos que reúnan los requisitos exigidos para ser clasificados como suelo urbano consolidado. Señala la Ley que estos planes básicos municipales categorizarán el suelo rústico, según las delimitaciones de las afecciones establecidas en el Plan básico autonómico (art. 63). Los planes básicos son formulados por la consejería competente en materia de urbanismo, promoviendo la colaboración de los ayuntamientos y otras entidades

---

el Ayuntamiento recurra ese informe, a pesar de tratarse de un acto de trámite, lo que parece fuera de toda duda al ser un informe vinculante. También, de forma atinada, dice dicho autor que el legislador se ha olvidado de explicitar «*cómo se controla el cumplimiento de las indicaciones del informe por parte del Ayuntamiento*». Lo que obliga a acudir por analogía a lo que prevé el artículo 62 de la propia Ley 2/2016, que establece que la Consellería puede condicionar la eficacia de la aprobación definitiva a la elaboración de un documento refundido, el cual no tiene que someterse a una nueva aprobación municipal, bastando con remitirlo a aquélla para que en el plazo de un mes proceda a su verificación formal (p. 1053).

en su redacción, y son aprobados definitivamente, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo, por la citada consejería (art. 64.4).

En resumen, la Ley gallega incorpora normas para la simplificación, como es la de atribuir la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de municipios de más de 50.000 habitantes a los Ayuntamientos y la integración de las previsiones de la Ley estatal 21/ 2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y crea también el Registro de Planeamiento Urbanístico en el cual deben figurar los planes una vez que tengan la aprobación definitiva. Pero además, otra Ley, la Ley 3/ 2016, de 1 de marzo, de Medidas en materia de Proyectos Públicos de Urgencia o de Excepcional Interés, permite —de forma excepcional— la ejecución de proyectos promovidos por las Administraciones Públicas disconformes con el Plan General, lo que también supone una matización al papel que ordinariamente ha tenido esta figura.

V.12. Islas Baleares

También es una Comunidad Autónoma en la cual se ha modificado el enfoque sobre la planificación urbanística en los últimos años. Así, la Ley 12/ 2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Illes Balears, señala en su *Exposición de Motivos* que en materia de planeamiento la LOYS continuaba anclada en la concepción del plan general como instrumento omnicomprensivo, que contiene la ordenación detallada en suelo urbano y cuya elaboración «*es un proceso muy complejo y dilatado, lo mismo que su revisión*». Destaca el incremento de informes que son exigidos por las normas sectoriales, y también la creciente sensibilidad social a causa de la atribución de plusvalías diferenciadas a los distintos suelos ordenados por el plan, «*lo que provoca en los*

períodos de información pública beligerantes demandas ciudadanas derivadas de presuntos agravios comparativos. De hecho —prosigue la *Exposición de Motivos*—, *la mayor parte de las alegaciones que se presentan en este trámite corresponde a las personas propietarias del suelo, en defensa de sus intereses respectivos, mientras que son muy pocas las que se formulan por las instituciones públicas en defensa de los intereses generales que representan*». Por ello los ayuntamientos con frecuencia huyen de los procesos de revisión, que suelen durar, según destaca la misma *Exposición*, ocho años como mínimo, y optan por modificaciones puntuales continuadas que al final desfiguran la coherencia del instrumento de planeamiento. En este contexto, la nueva Ley de 2017 se propone corregir la situación descrita, y partiendo de la distinción entre ordenación estructural y ordenación detallada, distingue dos instrumentos de ordenación. Uno, *el Plan General*, para las determinaciones estructurales; y otro, *el Plan de Ordenación detallada*, para el desarrollo de las primeras. «*Con ello* —dice—, *además de aligerar el contenido del plan general, y centrarlo en la definición del modelo territorial, se aclara también la delimitación de competencias entre ayuntamientos con población superior a 10.000 habitantes y consejos insulares en los procesos de aprobación del planeamiento: estos tienen que controlar la ordenación estructural (determinaciones de ámbito supramunicipal-territorial), mientras que la ordenación detallada (determinaciones de ámbito municipal, fundamentalmente urbana) se reserva a la autonomía municipal*».

Por lo tanto, eso supone un cambio de modelo de los instrumentos de ordenación[64] en el cual se diversifica la funcionalidad de los instrumentos. Por ello el artículo 34.1 de la Ley dispone que la ordenación urbanística de los municipios se «fijará mediante dos tipos de planes jerarqui-

[64] Así lo dice la misma *Exposición de Motivos*.

zados»: el plan general y los planes de ordenación detallada. El plan general establecerá las determinaciones de carácter estructural, y su aprobación será previa y necesaria para la aprobación de los planes de ordenación detallada (art. 34.2)[65].

El plan general se define como instrumento de ordenación integral y de carácter estructural de su territorio; comprende el término municipal completo, y clasifica el suelo, define los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica, y establece las previsiones temporales y prioridades para su desarrollo y ejecución, y los plazos y condiciones para su revisión. Por otra parte, deberá respetar los instrumentos de ordenación territorial, como es ya tradicional (art. 35). Prevé el objeto (art. 36), que es coherente con lo que se ha destacado, así como las determinaciones (art. 37), que son las propias de un instrumento de este carácter. En cuanto a la documentación, sigue el régimen habitual (memoria informativa y justificativa, planos de información y de ordenación urbanística del territorio, normas urbanísticas, estudio económico-financiero, así como la que exija la legislación sectorial, art. 38).

Los planes de ordenación detallada habrán de cumplir con las determinaciones de carácter estructural establecidas en el plan general (art. 40.1). Se podrán formular en un

[65] Por su parte, el artículo 34.3 dice: «*Los planes de ordenación detallada establecerán las determinaciones de carácter detallado definidas en el artículo 42 de la presente ley, con estricto respeto a las determinaciones establecidas en el plan general al que se encuentran vinculados, y se desarrollarán mediante los instrumentos de planeamiento de desarrollo siguientes: planes parciales, planes especiales y estudios de detalle, así como mediante los instrumentos de ordenación conformados por las ordenanzas municipales de edificación y urbanización.*

Los planes parciales y los planes especiales también se podrán desarrollar por medio de estudios de detalle, cuando así lo prevean».

único documento que incluya todas las determinaciones de carácter detallado definidas en el artículo 42 de la Ley[66], o se podrán formular en documentos separados para cada clase de suelo, o por sectores, zonas o categorías, siempre que garantice la coherencia global del modelo territorial establecido en el plan general y se mantenga para el resto de suelos no innovados el régimen jurídico-urbanístico establecido en el planeamiento anterior.

Como sucede con otras Leyes autonómicas, la Ley balear prevé la planificación de desarrollo.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación, se siguen las líneas generales que se pueden observar también en otras normas urbanísticas autonómicas; así, se prevén cuestiones relativas a la titulación exigible para la preparación y elaboración de los instrumentos (art. 50.1), y el avance cuando se trate de la primera formulación o de la revisión del plan general, si bien también se podrá «formular un avance de una modificación del plan general o de la primera formulación, revisión y modificación de cualquier otro instrumento de planeamiento, que se someterá a idéntica tramitación» (art. 52.2). Se establece que deberán respetarse los plazos previstos en los instrumentos de ordenación territorial, o si no existiera previsión al efecto el que fije el respectivo consejo insular, de manera que en «*caso de que los planes generales no se formulen dentro de estos plazos, el consejo insular se podrá subrogar en las competencias del municipio para proceder a su reducción y tramitación*» (art. 53.1).

Mención particular merece lo que establece el artículo 54 de la Ley balear bajo el título de «*Competencias en la aprobación del planeamiento*»:

[66] El artículo 42 de esta Ley refiere de forma pormenorizada las determinaciones de los planes de ordenación detallada para las distintas clases de suelo.

«1. Corresponderá a los ayuntamientos la aprobación inicial y la tramitación de todos los instrumentos de planeamiento urbanísticos previstos en esta ley. Corresponderá al consejo insular la aprobación definitiva de los planes generales y del resto de los planes urbanísticos, previa aprobación provisional por parte del municipio, excepto en los casos siguientes:

a) Los instrumentos de planeamiento urbanístico del término municipal de Palma, cuya aprobación definitiva corresponderá al propio ayuntamiento en los términos fijados por la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad.

b) Los planes de ordenación detallada, sus revisiones y sus modificaciones, cuya aprobación definitiva corresponde a los ayuntamientos en los municipios de más de 10.000 habitantes.

c) Los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle, cuya aprobación corresponde al ayuntamiento.

En los casos de aprobación definitiva municipal del instrumento de planeamiento, no habrá aprobación provisional después de haberse llevado a cabo la aprobación inicial y de haberse sometido a información y participación pública.

2. El órgano que apruebe definitivamente los planes previstos en este artículo remitirá un ejemplar diferenciado al Archivo de Urbanismo de las Illes Balears y al ayuntamiento o al consejo insular, según quien lo haya aprobado».

Del precepto transcrito se puede deducir, en primer lugar, el papel relevante que se le confiere a los consejos insulares, los cuales, además, pueden subrogarse por la inactividad municipal (art. 56) e incluso suspender el planeamiento (art. 62.1), y la especificidad que se reconoce al ayuntamiento de Palma, que tiene competencia para la aprobación definitiva de su propio planeamiento. Asimismo, se observa que los planes de ordenación detallada pueden ser aprobados definitivamente por los ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes.

En resumen, la Ley balear redistribuye las competencias en función de distintos criterios, y otorga en algunos casos cierto protagonismo a los ayuntamientos

V.13. La Rioja

La Ley 5/ 2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, destaca que configura al Plan General «*como única opción que debe permitir a los municipios (...) ordenar su término municipal en la forma que más y mejor satisface a sus específicos intereses*» (*Exposición de Motivos*, VI).

El Plan General es, pues, el que ocupa el lugar preeminente del sistema de planeamiento, porque tiene por objeto la ordenación urbanística integral de los municipios, y su ámbito será «de uno o varios términos municipales» (art. 61.1). No obstante, cuando existan instrumentos de ordenación territorial «*deberán redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquellos, con el alcance que en cada caso se establezca*». Lo que manifiesta una de las tendencias ya consolidadas en el Derecho urbanístico español, y que es la prioridad, con diverso alcance y carácter, de los instrumentos de ordenación del territorio. Distingue la Ley el distinto objeto que tiene el Plan en función del tipo o clase de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable, art. 62), y establece las determinaciones generales (art. 63), y las que se aplican dependiendo de la clase de suelo (arts. 63-68). Destaca, por otra parte, la previsión acerca de viviendas de protección pública (art. 69).

Los Planes Generales establecen una programación para determinar la estrategia de desarrollo (art. 70), y contendrán una evaluación económico-financiera (art. 71) y un catálogo (art. 72). Como es común en el urbanismo español, el Plan se

materializa en un conjunto de documentos (memoria, y estudios complementarios, Planos de información, ordenación del territorio y, en su caso, de gestión, Normas urbanísticas, catálogo de edificios y elementos históricos, artísticos o ambientales a proteger, Programa de actuación, Estudio económico-financiero y Estudio de sostenibilidad ambiental, art. 73).

El procedimiento en virtud del cual se tramita el Plan es el que sigue: se formula un Avance, preparatorio para la redacción del Plan definitivo por los Ayuntamientos (art. 83.1); órganos que tienen conferida la competencia para formularlos[67] (art. 84), y para aprobarlos inicial (art. 87) y provisionalmente. Pero después de estas fases, se remitirá el expediente completo a la Consejería competente en materia de urbanismo para su aprobación definitiva por el órgano competente*, o para informe previo a la aprobación definitiva en el caso del Ayuntamiento de Logroño* (art. 87.3 y 4). Sin embargo, cuando afecte a varios municipios, será la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo la encargada de la aprobación inicial y provisional (art. 87.5).

La competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales se encuentra fuera, por tanto, de la esfera municipal, salvo para el caso del Ayuntamiento de Logroño. En este sentido, el artículo 88.1, dice:

> «*1. Competencias para la aprobación definitiva de los planes generales municipales:*
> *a) La aprobación definitiva del Plan General Municipal de Logroño corresponderá al Ayuntamiento de Logroño, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*
> *b) La aprobación definitiva del Plan General Municipal del resto de municipios mayores de 25.000*

[67] El artículo 84.3 de la Ley establece que, en ningún caso, «*los particulares podrán formular el Plan General Municipal o su revisión*».

habitantes o de un plan de conjunto de varios municipios corresponderá al Consejero competente en materia de urbanismo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

c) La aprobación definitiva del Plan General Municipal del resto de municipios corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja».

Es posible que los Ayuntamientos colindantes discrepen de la ordenación establecida en el Plan General, en cuyo caso «el órgano competente para la aprobación definitiva decidirá con respeto al principio de autonomía municipal» (art. 88.2). Además, sólo podrá suspenderse o denegarse, motivadamente, la aprobación definitiva del Plan General Municipal por incumplimiento de la legislación urbanística, de sus exigencias documentales y formales, por contradecir la legislación sectorial, así como por su inadecuación a los instrumentos de ordenación del territorio o a las políticas de carácter supramunicipal en materia de vivienda, protección del medio ambiente y de la salud pública, infraestructuras, patrimonio cultural o cualesquiera otras en las que haya asumido competencia la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de garantizar el adecuado respeto a los principios de equilibrio territorial y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 88.3). Es posible la aprobación por silencio positivo, transcurridos tres meses desde la entrada del expediente (art. 88.4).

La posición que tiene el Plan General[68] en La Rioja se observa, al igual que sucede con otras Comunidades, en la

[68] Debe destacarse que la Ley de La Rioja prevé las «Normas urbanísticas regionales» (arts. 108-112) que tienen por objeto establecer para la totalidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación (art. 108), y se aplican, con carácter gene-

previsión que impide aprobar un Plan Parcial sin que previa o simultáneamente, pero en expedientes separados, se haya aprobado definitivamente el Plan General Municipal (art. 75.1). Se mantiene, entonces, la preeminencia tradicional de esta figura del planeamiento.

V.14. MADRID

La Ley 9/ 2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid[69] distingue los instrumentos de planeamiento según su función y alcance. Prevé los instrumentos de planeamiento general, que son los Planes Generales y los Planes de Sectorización, y asimismo regula los instrumentos de desarrollo, es decir, los Planes Parciales, los Especiales, los Estudios de Detalle, así como los tradicionales Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (art. 34.2).

Circunscribiéndonos al planeamiento general, la Ley madrileña establece, como hemos visto, los Planes Generales como instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial. Estos Planes abarcarán términos municipales completos (art. 41.1), y deben tener un contenido (art. 42), que esté en función de la clase y categoría de suelo —no urbanizable, urbanizable sectorizado o no sectorizado, etc.—. Como es tradicional, estos Planes deben explicitarse

ral, en todos aquellos municipios que no cuenten con planeamiento general; y, con carácter orientativo, para la redacción del planeamiento municipal que se formule con posterioridad a su entrada en vigor (art. 109), y con carácter complementario en aquellos municipios que cuenten con Plan General en todos aquellos aspectos no regulados o insuficientemente desarrollados por el mismo. Son aprobadas definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad (art. 112).

[69] Véase para un análisis genérico, FERNÁNDEZ, T. R., y FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Derecho urbanístico de Madrid*, Ed. Iustel, Madrid, 1.ª ed. 2004.

en una documentación (memoria, estudio de viabilidad, informe de análisis ambiental, etc., art. 43). En cuanto a su formación, deben ser formulados siempre por las Administraciones Públicas, lo que marca una diferencia con los Planes de Sectorización y los Planes de desarrollo, que sí pueden ser formulados por los particulares (art. 56.1). La aprobación inicial la adopta el Pleno del Ayuntamiento (art. 57). Tras la información pública, se remitirá el documento técnico a la Consejería competente en materia de medio ambiente, a efectos de que por la misma se emita en el plazo de dos meses el informe definitivo de análisis ambiental (art. 57); aprobado provisionalmente el Plan General el expediente será remitido a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística a los efectos de la aprobación definitiva. Ésta se hará por diferentes órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así, el artículo 61 dice:

> *«1. Corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, previo informe de la Comisión de Urbanismo la aprobación definitiva de todos los Planes Generales y de Sectorización y sus revisiones, así como la aprobación de las modificaciones que correspondan a municipios con población de derecho superior a 15.000 habitantes.*
>
> *2. Corresponde al Consejero competente en materia de ordenación urbanística, previo informe de la Comisión de Urbanismo, la aprobación definitiva de las modificaciones de Planes Generales y de Planes de Sectorización que correspondan a municipios con población de derecho inferior a 15.000 habitantes.*
>
> *(...)».*

Por consiguiente, en la Comunidad de Madrid la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales y de sus alteraciones está residenciada en los máximos órganos autonómicos (Consejo de Gobierno o, en su caso, Consejero), y solo la aprobación inicial y la aprobación provisional está atribuida a los Ayuntamientos, lo que indica que se

sigue el perfil clásico del procedimiento bifásico para la aprobación de estos Planes Generales. Por otra parte, y al igual que acontece con otras Comunidades, deben inscribirse en el registro de planes de ordenación urbanística (art. 65).

V.15. Murcia

La Ley 13/ 2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, regula en su Título VI el planeamiento urbanístico municipal, con la incorporación de algunos aspectos de interés, como los denominados Planes especiales de ordenación urbana. El artículo 113 dispone que la ordenación urbanística de los municipios se establecerá a través de Planes Generales Municipales de Ordenación, que son «*instrumentos de ordenación de un término municipal completo*», pero luego matiza que «*A petición de los ayuntamientos afectados, podrán formularse planes generales que comprendan varios términos municipales completos*». La Ley señala, por otra parte, que los Planes Generales Municipales de Ordenación se desarrollarán, según los casos, mediante Planes Parciales y Planes Especiales (art. 113).

Como es habitual, el lugar relevante lo ocupa el «Plan General Municipal de Ordenación», que es un instrumento de ordenación integral de un municipio, que tiene por fin el establecimiento de un modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible, conforme a los principios legalmente establecidos, «*mediante la definición de elementos esenciales de la estructura general y orgánica del territorio, la clasificación del suelo para el establecimiento del régimen urbanístico correspondiente, la determinación de los espacios y elementos de especial protección y los criterios y medidas para el desarrollo y aplicación del plan*». Este Plan deberá respetar los instrumentos de ordenación territorial (art. 114).

La Ley regula las determinaciones generales en orden a la definición del modelo de desarrollo territorial y urbano (art. 116), las determinaciones en suelo urbano (art.117), que, junto a los aspectos tradicionales, prevé otros como los parámetros de «ecoeficiencia con soluciones para paliar los efectos climatológicos, como: Utilización de pavimentos permeables como medida para evitar la impermeabilización de suelos, resolución de la evacuación de aguas mediante redes separativas de pluviales y residuales, establecimiento de sistemas de reutilización de aguas pluviales (economía circular), implantación de soluciones basadas en la Naturaleza de los modelos de urbanización, sistemas de drenaje urbano sostenible para aquellos suelos de especiales escorrentías, etc. También regula las determinaciones en suelo urbanizable (art. 119) y las de suelo no urbanizable (art. 118), así como las relativas a sistemas generales (art. 120).

La Ley murciana regula con detalle el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan General. Será elaborado por el Ayuntamiento, así como sus revisiones, adaptaciones y modificaciones (art. 145.2)[70]. Es preceptivo el Avance (arts. 152.2 y 160.1) y, como es tradicional en el Derecho Urbanístico español, se podrá acordar la suspensión de licencias, tanto de forma voluntaria para iniciar la tramitación, como cuando se produzca la aprobación inicial (art. 153.1 y 2). Es preceptiva la información pública (art. 155), las consultas y por supuesto el estudio ambiental estratégico, así como los informes previstos en la legislación sectorial. Se produce la aprobación provisional, y una vez que se lleva a cabo tal aprobación y junto con el estudio ambiental estratégico se remitirá al órgano ambiental para la formulación

[70] No obstante, al igual que disponen otras Leyes autonómicas, se prevé la subrogación de la consejería competente en casos excepcionales de que un ayuntamiento no formulara el planeamiento general, su revisión o adaptación en el plazo establecido en la Ley (art. 145.3).

de la declaración ambiental estratégica. Posteriormente, se remite a la Consejería competente en materia de urbanismo para que resuelva sobre su aprobación definitiva[71]. *Lo que significa que la Ley de Murcia mantiene el procedimiento bifásico y los tradicionales trámites de aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva* (arts. 154.1, 160 y 161)[72].

Debe resaltarse que, a petición de los Ayuntamientos afectados, podrán formularse Planes Generales que comprendan varios términos municipales completos (art. 113.1, segundo párrafo). En este extremo dice la Ley que, «*en defecto de acuerdo entre las corporaciones locales la consejería competente en materia de urbanismo dispondrá su formulación y extensión territorial, el ayuntamiento u organismo que habrá de redactarlo y la proporción en que los municipios afectados deban contribuir a los gastos*» (art. 145.5). La aprobación de instrumentos que afecten a más de un municipio corresponde a la Administración regional (art. 154.1, d)).

V.16. Navarra

El Decreto Foral Legislativo 1/ 2017, de 26 de julio,

[71] El artículo 161.2 dice. «*El consejero competente resolverá sobre su aprobación en el plazo máximo de tres meses desde la recepción del expediente, transcurridos los cuales sin que se notifique la resolución podrá entenderse aprobado definitivamente el plan por silencio administrativo, pudiendo, en consecuencia, proceder el ayuntamiento a la publicación de la aprobación definitiva*».

[72] Se prevén las Normas Complementarias del Planeamiento General, que tienen por objeto regular aspectos no previstos en el Plan General o insuficientemente desarrollados por éste o su modificación no sustancial y su rango jerárquico será el mismo que el del Plan General al que complementan (art. 121), pero la competencia para aprobarlas recae en el propio Ayuntamiento, y no en la Administración regional (art. 154.2, b)).

aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Su título II prevé la ordenación territorial y urbanística, y entre los instrumentos que regula (cfr., arts. 48-83) figura el Plan General Municipal que tiene el alcance de la extensión completa de cada término municipal.

Este Plan General es el instrumento básico a través del cual se establece la ordenación urbanística en un término municipal completo mediante una regulación integrada y global (art. 57.1). Debe resaltarse que la Ley Foral distingue: a) *el Plan General Municipal de municipios de más de tres mil habitantes* (art. 58), que estará compuesto por la estrategia y modelo de ocupación del territorio y por el Plan Urbanístico Municipal; b) *el Plan Municipal de Municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes* (art. 59).

La iniciativa para elaborar los Planes Generales Municipales será, en todo caso, pública (art. 66.1). Son los municipios los entes competentes para acordar la elaboración de su respectivo Plan General Municipal. Pero el Departamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo podrá instar de forma justificada la iniciativa municipal para la elaboración del Plan General Municipal (art. 66.2). En cuanto a la tramitación, en coherencia con la clasificación de Planes Generales que hace la Ley en función del número de habitantes, se distingue:

a) Tramitación del Plan General Municipal de los municipios de población superior a tres mil habitantes (art. 71): deben someterse a un proceso de participación; dicho procedimiento deberá desarrollarse tanto en la tramitación de la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio como en la tramitación del Plan Urbanístico Municipal. Se deben solicitar los informes preceptivos (art. 71.2). Primero deberán redactar la Es-

trategia y Modelo de Ordenación del Territorio. A tal efecto efectuarán las consultas previas ambientales y recabarán de las entidades, organismos y administraciones públicas competentes la información necesaria para la elaboración del Plan General (art. 71.3); luego se somete la Estrategia y Modelo a información pública y simultáneamente se remitirá al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para que recabe los informes sectoriales que deban emitirse por los diferentes departamentos de la Administración Foral en orden a sus competencias así como por las mancomunidades a que pertenezca el municipio en relación a sus servicios afectados. Luego el Ayuntamiento aprobará la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio. Transcurrido un plazo máximo de dos meses desde su entrada en el registro del departamento, éste elevará a la Comisión de Ordenación del Territorio para su aprobación, si procede, la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio. Y una vez que se apruebe la referida Estrategia, se iniciará la redacción del Plan Urbanístico Municipal, que se seguirá bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento. Posteriormente, se produce la aprobación inicial y se somete a informe de los concejos afectados y de las mancomunidades a las que pertenece el municipio. Se somete a información pública, se aprueba provisionalmente, y después se remite el expediente completo al departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para su aprobación definitiva (art. 71.8.9.10.11.12.13, 14). El titular del departamento competente notificará sus resoluciones al ayuntamiento afectado en el plazo de tres meses desde el ingreso del expediente completo en el registro de la Administración de la Comunidad Foral. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere notificado re-

solución alguna al ayuntamiento, se entenderá aprobado el Plan General Municipal (art. 71. 17).

b) Tramitación del Plan General Municipal de los municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes (art. 59). Las reglas son las mismas expresadas anteriormente, con las siguientes salvedades: la Estrategia y Modelo de ordenación del territorio consistirá en una memoria, en la que se recogerán de forma simplificada los aspectos contenidos en el artículo 58.2[73], y el Plan Urbanístico Municipal deberá contener la siguiente documentación. Memoria, incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales, planos, normativa, etc. (art. 59.3).

Por otra parte, hay que destacar que, como sucede con otras normas urbanísticas autonómicas, la importancia del Plan General supone su carácter indispensable para la aprobación del Plan Parcial, ya que no podrán aprobarse estos Planes sin que previa o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el Plan General (art. 60.2).

Además, se establece en la Ley la posibilidad de Planes conjuntos por necesidades urbanísticas de un municipio, o parte del mismo, que aconsejen la extensión de su zona de influencia a otro u otros; estos Planes conjuntos son tramitados y aprobados por el titular del Departamento compe-

[73] El artículo 58.2 dispone: « *La Estrategia y Modelo Municipal de Ordenación del Territorio, que tendrá carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico Municipal, consistirá en la definición de la estrategia de desarrollo del municipio, sus prioridades, modelo de crecimiento, aprovechamiento de sus recursos y superación de sus debilidades, a los efectos de garantizar la adecuación del modelo municipal de ocupación del territorio al modelo de ordenación del territorio de su ámbito definido por los instrumentos de ordenación territorial vigentes, así como con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral*».

tente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 68).

5.17. País Vasco

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo regula en su Título III la ordenación y el planeamiento urbanístico. En concreto, el artículo 59 dispone que los planes establecen la ordenación urbanística en sus dos niveles de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada, y son planes de ordenación estructural: a) El Plan General de Ordenación Urbana, b) El Plan de compatibilización de planeamiento general, y c) El Plan de sectorización.

Por lo que se refiere al Plan General, su formulación corresponde al Ayuntamiento (art. 90). En este sentido, la Ley vasca prevé el Avance, la exposición al público durante el plazo mínimo de dos meses (art. 90.3), la aprobación inicial, que hace el mismo Ayuntamiento, la información pública e informe de otras Administraciones Públicas. También es el propio ayuntamiento el que hace la aprobación provisional, si bien el artículo 90.7 dice que «*En el caso de Álava, el ayuntamiento dará cuenta del acuerdo de aprobación provisional, con remisión completa del contenido de dicho acuerdo, a las juntas administrativas del municipio*».

Una vez que se realizan estos trámites se produce la aprobación definitiva del Plan General, la cual corresponde a los Ayuntamientos, «*en los municipios con población superior a 7.000 habitantes, y a las diputaciones forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco*».

Es importante retener que en ningún caso se podrá aprobar definitivamente un Plan General sin la emisión de in-

forme de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, o sin el transcurso del plazo para su emisión, y los Planes Generales aprobados sin respetar este precepto serán nulos de plano derecho (art. 91.3).

Un aspecto digno de destacar es la posibilidad de delegación de la competencia para aprobar definitivamente planes generales; así se establece que la diputación foral «*podrá delegar la competencia de aprobación definitiva de planes generales a los municipios de población igual o inferior a 7.000 habitantes o entidades públicas supramunicipales de los que aquellas sean miembros, siempre que unos y otros dispongan de servicios técnicos suficientes para tal cometido y acepten la delegación*» (art. 91.8)[74].

5.18. Comunidad Valenciana

Por Ley 5/ 2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, se abordó de nuevo la regulación del urbanismo; esta Ley ha sido objeto asimismo de varias modificaciones, y el Decreto Legislativo 1/ 2021, de 18 de junio, del

[74] Como hemos visto, la Ley vasca prevé el Plan de Compatibilización, que podrá formularse por una sola de las entidades locales afectadas, si se hubiere producido un acuerdo. De no lograrse, el órgano foral o autonómico, concederá un plazo de dos meses para alcanzarlo. Si no se produce, el órgano foral o autonómico lo formulará, tramitará y aprobará (art. 92).

Por su parte, el Plan de sectorización (arts. 59.1, c) y 64-66), se define como el instrumento mediante el cual se establecen las determinaciones de la ordenación urbanística estructural para acometer la transformación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado (art. 64.1); estos Planes, en cuanto «instrumentos que gozan de la misma jerarquía que el planeamiento general, se formularán y tramitarán conforme al mismo procedimiento previsto para los planes generales» (art. 94.2).

Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Paisaje, es el que viene a aclarar y armonizar esta normativa, con la deliberada voluntad de utilizar el lenguaje inclusivo e incorporar la perspectiva de género.

El artículo 14.2 dispone que son instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal: a) El plan general estructural, y) Los planes de desarrollo (es decir, plan de ordenación pormenorizada, plan de reforma interior, planes parciales y estudios de detalle). Prevé también los llamados «*Planes generales estructurales mancomunados*», que podrán promover los municipios, y que abarcan dos o más términos municipales completos (art. 18).

Se dice también algo que se prevé en otras Leyes, como la canaria. «*El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley*» (art.14.4).

Por lo que afecta a la ordenación municipal, se distingue, como es habitual, la ordenación estructural de la pormenorizada (art. 19), y en coherencia con ello, el Plan General estructural debe ser aprobado previamente; es, pues, un plan primario y necesario, para luego proceder a la formulación y aprobación de los otros planes. Traza el modelo de ocupación y utilización del territorio (cfr., art. 20). Así, el artículo 20.2 dispone que el plan general estructural «*debe expresar cuáles son los instrumentos de ordenación pormenorizada previstos para su desarrollo, ya sea asumiendo los anteriormente vigentes o remitiendo a otros de futura elaboración, para cada una de las zonas que en él delimiten*».

Es destacable que el texto valenciano establece que el plan general estructural contendrá unos objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial con un horizonte temporal de veinte años y serán vinculantes para la evaluación y seguimiento del plan, sin perjuicio de que la vigencia del plan sea indefinida (art. 21.1). Asimismo, la normativa establece la delimitación y características de la infraestructura verde a escala municipal (art.23), la red primaria y estándar global de zonas verdes y parques públicos, las zonas de ordenación estructural (art. 25), la zonificación estructural de las zonas rurales (art. 26) y de las zonas urbanizadas y de nuevo desarrollo y expansión urbana (art. 27). Regula los contenidos económicos (art. 30), las condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento (art. 31), los criterios para la determinación de áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo (art. 32), y la previsión de la política pública de suelo y vivienda (art. 33).

Al igual que sucede con otras Leyes autonómicas, se exige una documentación con los análisis, diagnósticos y objetivos pertinentes (memoria informativa, memoria justificativa, planos de ordenación, normas urbanísticas, fichas, catálogos) (art. 34). Y como es evidente este Plan estructural debe someterse a la evaluación ambiental estratégica (art. 46.1, c)).

Es aprobado definitivamente por la consejería de urbanismo, ordenación del territorio y paisaje (art. 44.3, c)). Dice el artículo 57.2 de la norma valenciana que «*el órgano competente resolverá sobre la aprobación del plan de acuerdo con este texto refundido o con la normativa sectorial aplicable, verificando la inclusión de las determinaciones de la declaración ambiental y territorial estratégica y tomando en consideración razonada los estudios y documentos sectoriales que lo acompañan. El plazo para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos y territoriales será de tres meses desde la re-*

cepción de la documentación completa». Cuando se produzca la tramitación simultánea de distintos planes, «El plan general estructural se aprobará con carácter previo al planeamiento de ordenación pormenorizada» (art. 62.2, f)), y tras la aprobación definitiva autonómica del plan general estructural, el ayuntamiento efectuará la aprobación definitiva del plan pormenorizado, previa declaración ambiental estratégica emitida por el órgano ambiental municipal (art. 62.2, h)). En cualquier caso, los planes parciales, los planes especiales previstos en el planeamiento general y los planes de reforma interior, con carácter general, no podrán modificar determinaciones del plan general estructural (art. 67.2).

La trascendencia del plan general estructural en la economía de la Ley valenciana es indudable; por este motivo el artículo 70 permite a la propia Comunidad Autónoma elaborar directamente el plan general estructural y tramitarlo con carácter urgente en el plazo máximo de dos años. El artículo 70.2 especifica que «*Esos planes limitarán su contenido a los sectores o determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo, y deberán ser sustituidos, a la mayor brevedad posible, por un nuevo plan de elaboración municipal*».

Lo hasta aquí expuesto permite inferir las siguientes

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.—El Plan General de Ordenación se ha definido en nuestro ordenamiento como un instrumento de ordenación urbanística esencial y necesario. De hecho, *constituye un paradigma del urbanismo español desde hace más de sesenta años*, algo que se puede comprobar tanto en la legislación estatal como en las normas urbanísticas que han aprobado las Comunidades Autónomas, que lo configuran

con un alcance municipal, aunque también algunas Leyes admiten que tenga un ámbito superior (La Rioja, Galicia, Cataluña, Castilla-La Mancha, Aragón, etc.).

SEGUNDA.—Con el transcurso del tiempo se ha engrandecido más su contenido, se ha hinchado de forma desmesurada y aparatosa (memorias, planos, fichas, normas de ordenación estructural y pormenorizada, evaluaciones ambientales, etc.) *de manera que se ha convertido en un auténtico mastodonte urbanístico*, lento, pesado, y poco operativo en la práctica. Lo que significa que su elaboración y aprobación es muy costosa y que, en el caso de ser anulado por resolución judicial, los efectos son asimismo devastadores, porque arrastra tanto a los planes de desarrollo como a los instrumentos de gestión.

TERCERA.—El legislador es ya consciente de estos problemas, muchos de los cuales han sido denunciados en los últimos años de forma continua por la doctrina especializada. En el ámbito estatal es destacable la *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística* de 5 de octubre de 2018[75], que acogió algunas sugerencias que la doctrina plantea en orden a conseguir una mayor seguridad jurídica (distinción entre lo que son normas jurídicas propiamente dicha y actos administrativos generales, nulidad parcial, etc.).

CUARTA.—Ahora bien, del análisis de las normas urbanísticas aprobadas por las Comunidades Autónomas se puede deducir que, por un lado, hay un grupo numeroso de Co-

[75] Presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, XII Legislatura, Serie B, proposiciones de Ley, de 15 de octubre de 2018).

munidades que siguen manteniendo el perfil tradicional de Plan General (contenido amplio, procedimiento bifásico para la aprobación, etc.). Así se puede comprobar en las Leyes de Aragón, de Asturias —con algún matiz sobre la delegación de competencias—, de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, La Rioja[76], Madrid, Murcia, Navarra o Cataluña (con matices). Pero, por otro lado, hay Comunidades Autónomas que tienen un cambio de enfoque sobre el contenido y el procedimiento de aprobación de estos Planes, como sucede con Andalucía, Canarias, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, País Vasco[77] o la Comunidad Valenciana.

QUINTA.—En este segundo grupo, que hoy por hoy es menor que el formado por el «bloque tradicional», se aprecian cambios de relieve en orden a superar determinados problemas que genera el modelo clásico de Plan General; así, se observa la necesidad de descargar de contenidos a dicho instrumento (Andalucía, Canarias, Extremadura,

[76] Aunque en esta Comunidad se establece que el Ayuntamiento de Logroño pueda aprobar definitivamente el Plan General.

[77] Hay que tener en cuenta que la Ley vasca es de 2006, mientras que la andaluza es de 2021, la canaria de 2017, la balear del mismo año (2017), la gallega es de 2016 y la de Extremadura es de 2018. Esto significa que la legislación vasca abrió ya hace más de quince años algunas posibilidades novedosas en orden a la aprobación de los Planes Generales, e incluso previó la posibilidad de delegar la competencia de aprobación definitiva en municipios de población igual o inferior a 7.000 habitantes.

Ciertamente, hay *que mencionar también algunas peculiaridades que se refieren a concretos municipios a los cuales se les permite la aprobación definitiva de sus Planes Generales como una excepción del régimen común*. Así acontece, por ejemplo, con *el municipio de Palma de Mallorca*, o con la modificación que experimentó la Ley de La Rioja en 2015 (Ley 2/ 2015, de 23 de marzo, de Estatuto de Capitalidad de Logroño) en relación con *el Ayuntamiento de Logroño*, que también tiene la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales, como ya hemos anticipado.

Galicia, Islas Baleares, etc.), con la previsión de un Plan que contenga la ordenación estructural y otro que prevea la pormenorizada o de detalle[78]. En segundo término, se comprueba que son ya varias las Comunidades que establecen un procedimiento monofásico, y no bifásico (Andalucía, Canarias, Baleares, con matices[79], Galicia, País Vasco), y en las que la tutela de los intereses supramunicipales se hace a través de un informe preceptivo y vinculante del órgano autonómico competente.

SEXTA.—Se intenta, además, contener las consecuencias del principio de jerarquía y la correspondiente anulación global y en cascada, y así se aprecia que, en algunas Comunidades, como Canarias o Andalucía, se establece que la invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas (cfr., por ejemplo, art. 7.2 de la Ley de Andalucía).

SÉPTIMA.—Por otra parte, es destacable que se trata de integrar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el establecido para aprobar el plan. La preocupación por simplificar el procedimiento se hace más patente por las exigencias del Derecho de la Unión Europea, y la recarga

[78] Por ejemplo, en la Comunidad andaluza se distingue el Plan General de Ordenación Municipal del Plan de Ordenación Urbana, que contiene la ordenación detallada. En la misma línea, la normativa de Extremadura diferencia el Plan General Estructural del Plan General Detallado; el primero lo aprueba definitivamente la Comunidad Autónoma y el detallado lo aprueba definitivamente el municipio. Por su parte, en las Islas Baleares se distingue el Plan General, para las determinaciones estructurales, y el Plan de ordenación detallada, y lo mismo cabe decir de la Comunidad Valenciana, donde hay un plan general estructural y otros planes de desarrollo.

[79] Con matices, porque la competencia para la aprobación definitiva la tienen los Consejos Insulares, y, además, el Ayuntamiento de Palma tiene atribuida la competencia para la aprobación definitiva

de trámites que ello comporta. No obstante, todavía los avances en este punto son muy modestos[80].

OCTAVA.—Sin embargo, si bien es cierto que la operatividad del Plan General de Ordenación tradicional es deficiente, no lo es menos que con la descentralización de la aprobación definitiva de estas figuras surgen serios problemas que no están lo suficientemente abordados, como el control de una planificación en la cual, como es bien sabido, la discrecionalidad alcanza un nivel máximo y, por consiguiente, los peligros de la corrupción no son simplemente teóricos, sino muy reales. En este punto, *la regulación rigurosa el informe preceptivo y vinculante que debe emitir la Comunidad Autónoma es fundamental.*

NOVENA.—Pero, además, es evidente que no todos los ayuntamientos tienen los recursos técnicos, económicos y humanos para abordar con un mínimo nivel de eficacia la elaboración y aprobación de los planes generales[81]. Estamos sin duda en un momento fronterizo en el cual se trata de evitar algunos problemas de eficacia, pero no se aportan respuestas lo suficientemente precisas para los que tienen que ver con la seguridad y el control de la discreciona-

[80] Es interesante lo que prevé la norma valenciana (art. 14.4), ya que impone que solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos *por una norma de rango de ley*. Avances, ciertamente modestos, son los que imponen normas como la asturiana sobre la coordinación de los informes sectoriales autonómicos, o la Ley gallega, que traslada la responsabilidad de solicitar los informes sectoriales que deban ser evacuados por órganos u organismos dependientes de la Comunidad.

[81] Es necesario remarcar, sin embargo, que distintas Leyes autonómicas muestran una preocupación especial por los municipios pequeños o medianos; así lo podemos comprobar en Andalucía con la previsión del Plan Básico de Ordenación Municipal para municipios con población inferior a 10.000 habitantes, en Cantabria, en Galicia, también con el Plan Básico Municipal, o en Navarra.

lidad[82]. Es conveniente que sea el legislador estatal el que se implique de forma más efectiva en este asunto, para permitir un equilibrio entre eficacia, seguridad jurídica y justicia, arbitrando también medios de control más efectivos que los que actualmente existen.

DÉCIMA.—El Plan General de Ordenación está, pues, en una encrucijada. Hay ciertamente unos planteamientos tradicionales que se mantienen, pero asimismo se han abierto varias líneas de modificación que alteran sin duda la posición y la función de este importante instrumento. Convendría que el legislador estatal diera un paso al frente para establecer algunas previsiones que aclarasen más la aplicación de una figura trascendental para el aprovechamiento del suelo. Cuestiones como la naturaleza jurídica del plan, el contenido normativo o no de determinadas previsiones, la aplicación del principio de jerarquía, etc., necesitan una mayor certeza, justamente la que reclama nuestro ordenamiento constitucional cuando reconoce y garantiza *la seguridad jurídica* (art. 9.3 de la Carta Magna de 1978).

---

[82] En concreto, por lo que afecta al informe preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma para preservar o tutelar los intereses supramunicipales. Carácter, impugnabilidad y consecuencias de su omisión o del silencio de la Administración autonómica. *El control de las indicaciones del informe es vital para que, efectivamente, pueda convertirse en una garantía de los intereses supramunicipales* (Vid nota 63, en relación con la Administración gallega).

Por otra parte, y en relación con su impugnación debe destacarse que el artículo 25.1 del Decreto 13/ 2019, de 25 de febrero, por el que se crea el órgano colegiado de evaluación ambiental e informe único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento, dispone que «*El Informe Único emitido en la tramitación de los instrumentos de ordenación constituye un acto de trámite cualificado que agota la vía administrativa, y frente al cual podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante la Comisión, o bien directamente recurso contencioso-administrativo*».

VII. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. M.ª, «La obsolescencia de la idea de plan general», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 13, 2020.

BOCANEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A., *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Iustel, Madrid, 3.ª ed. 2005.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, A-J., «Ordenación territorial sobre planificación urbanística: la superposición lógica. Extremadura», *Práctica Urbanística*, núm. 164, mayo-junio 2020.

DE LA VALLINA VELARDE, J. J., «Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002.

DE TERÁN, F., *Historia del urbanismo en España III Siglos XIX y XX*, Cátedra, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., y FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Derecho Urbanístico de Madrid*, Ed. Iustel, Madrid, 1.ª ed. 2004.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 23.ª ed. 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico I*, Civitas, Madrid, 1979.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Invalidez sobrevenida de los actos de aplicación del planeamiento urbanístico nulo», en el vol colectivo *Estudios sobre el planeamiento territorial y urbanístico*, coord. SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., «Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto», *Documentación Administrativa Nueva Época*, núm. 5, 2018.

MAZÓN, T., *Introducción a la planificación urbana*, Aguaclara, Alicante, 1.ª ed. 1997.

MIGUEZ MACHO, L., «El concepto de plan en el derecho urbanístico español y su crisis actual: la respuesta de la Ley del Suelo de Galicia de 2016», en el vol colectivo *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Volumen II*, Ceuta-Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018.

NIETO GARRIDO, E. M.ª, *Interés casacional objetivo y urbanismo. Especial referencia a la nulidad del planeamiento*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020.

ORTEGA MORILLO, G., *La nulidad del planeamiento general urbanístico. Guía práctica para anular un PGOU*, Sepin, Madrid, 2018.

PAREJO ALFONSO, L., *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid, 1979.

PAREJO ALFONSO, L. «Los retos actuales del urbanismo español», en el vol colectivo *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Volumen II*, Ceuta- Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018.

PRIETO CASTRO FERRÁNDIZ, L., *Derecho Procesal Civil Volumen 2.º*, Tecnos, Madrid, 3.ª ed. 1985.

RAMOS MEDRANO, J. A., «Más de 90 planes de urbanismo anulados por ausencia o insuficiencia en la justificación de sus decisiones», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 103, 2 de julio de 2020.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción del sistema: la mortalidad judicial de los planes», *Práctica Urbanística*, núm. 141, julio-agosto 2016.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 248, 2009.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Notas para la aproximación a la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias», *Revista Jurídica de Canarias. Tirant lo Blanch,* núm. 48, 2018.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., *El régimen jurídico del suelo no urbanizable en el Estado autonómico. Características y tendencias*, Andavira, Santiago de Compostela, 2018.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342, 2020

SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Compendio de Derecho Urbanístico (Contiene notas de correspondencia con el Derecho Urbanístico de Canarias)*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2020.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los atentados al Estado de Derecho. Una reflexión desde el Derecho Público», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111, 2021.

SORIANO GARCÍA, J. E., *Hacia la tercera desamortización (Por la reforma de la Ley del Suelo)*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

SUAY RINCÓN, J. J., «La «afectación» de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la Ley Jurisdiccional», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 324, 2018.

SUAY RINCÓN, J. J., *Urbanismo y Justicia (A la búsqueda de un espacio de encuentro y de una respuesta dialogada en torno a la anulación de los planes de urbanismo y a los límites de la potestad de planeamiento)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

TRAYTER JIMÉNEZ, J., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 9.ª ed. 2021.

VILLAR ROJA, F., «Capítulo Primero. La aprobación definitiva de los Planes Generales por los Ayuntamientos. Un cambio de paradigma», en el vol colectivo *Crisis del planeamiento: alternativas*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019.