

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 205, otoño 2020

Págs. 613-642

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>

CC BY-NC 4.0



Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I)

Sonia HERNÁNDEZ-PARTAL

Subdirectora General Adjunta. Subdirección General de Políticas Urbanas.
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

RESUMEN: La Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas aprobada en Hábitat III, en 2016, considera que “la reactivación de la planificación y el diseño urbano y territorial integrado y a largo plazo [...]”, son elementos claves del nuevo paradigma urbano a nivel mundial. La larga tradición del sistema urbanístico español y la extensa y completa regulación que las leyes autonómicas hacen sobre los instrumentos de planeamiento, sugieren que España se encuentra en una situación aventajada en la materia, no obstante, como refleja el diagnóstico de la Agenda Urbana Española (AUE), la realidad es bien distinta y nos presenta unos planes rígidos y excesivamente complejos. Este Estudio comparado, -que se divide en dos partes-, quiere profundizar en ese diagnóstico, ofrecer evidencias precisas sobre la situación del planeamiento, y resaltar algunos de los cambios e innovaciones que se empiezan a intuir en una legislación urbanística que es, a la vez, heterogénea en lo formal y continuista en lo material. Para ello, en esta primera entrega se identifica el marco básico estatal con incidencia en la normativa sobre el planeamiento, se estudia la clasificación de los instrumentos en todas las Comunidades Autónomas y se analizan las figuras de planeamiento general y su contenido. La segunda entrega se centrará en el proceso de tramitación de los planes y en su documentación.

PALABRAS CLAVE: Ordenación territorial y urbanística; Instrumentos de planificación urbana; Planes Generales; Desarrollo sostenible .

The Urban Planning Instruments in Spain. Comparative study (I)

ABSTRACT: The New Urban Agenda of the United Nations approved in Habitat III (2016), considers that “the reactivation of integrated and long-term urban and territorial planning and design [...]” are key elements

Correo electrónico: shernandezp@mitma.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3309-9460>

La autora agradece a Ángela de la Cruz Mera, Subdirectora General de Políticas Urbanas, su valiosa colaboración en la elaboración de este artículo y su apoyo, siempre.

of the new urban paradigm worldwide. The long tradition of the Spanish urban system and the extensive and complete regulation that regional laws make on planning instruments, suggest that Spain is in an advantageous situation in the matter. However, as reflected in the diagnosis of the Spanish Urban Agenda (SUA), the reality is quite different and shows the lack of flexibility and excessive complexity of many Spanish urban plans. This comparative study, which is divided into two parts, wants to delve into this diagnosis, offering precise evidence on the planning situation, and highlighting some of the changes and innovations that are beginning to be sensed in urban planning legislation, that is -at the same time- heterogeneous in the formal, and very conservative in its material aspects. To carry on with this tasks, the first part of the study identifies the basic State framework with an impact on planning regulations, followed by the analysis and the classification of planning instruments in all the Autonomous Communities and the contents of general planning instruments. The second part of the study will focus on the administrative procedures of the plans and their documentation.

KEYWORDS: Territorial and urban planning; Urban planning instruments; Master Plans; Sustainable development.

1. Introducción

La planificación territorial y urbana es un elemento clave del proceso de desarrollo económico, de la prosperidad y de la modernización de un país¹. También es la base sobre la que se sustentan las políticas públicas que pueden asegurar la efectividad del derecho de todos los españoles a acceder a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

Tradicionalmente la planificación se ha llevado a cabo a través de los instrumentos de carácter territorial que ordenan los intereses supramunicipales; de la planificación urbanística, más centrada en el ámbito urbano y rural, y representada por los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de desarrollo; y de los Planes de carácter sectorial, que van desde la protección del dominio público-marítimo terrestre, al dominio público hidráulico, pasando por la planificación de las grandes infraestructuras del transporte: ferrocarriles, puertos, aeropuertos, carreteras, etc., todos ellos de competencia exclusiva del Estado cuando afectan a más de una Comunidad Autónoma o de competencia autonómica, cuando se trata de infraestructuras que se encuentren dentro de su propio ámbito territorial.

Este estudio comparado se va a centrar en el análisis del “planeamiento urbanístico”, una de las tres grandes ramas en las que tradicional-

mente y aún a fecha de hoy, se subdivide el urbanismo español: planeamiento u ordenación; gestión y ejecución del planeamiento previamente aprobado y disciplina urbanística².

2. La planificación urbanística como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Principios básicos de aplicación estatal y, en especial, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

La aprobación de la Constitución Española³ de 1978 marcó un antes y un después en la historia del urbanismo al otorgar a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) la competencia exclusiva en la materia, y reservar al Estado aquellas otras que, sin ser urbanísticas, inciden en dicho ámbito de manera muy sensible. Se trata de las competencias relativas a la fijación de las condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1^a); la legislación civil (art. 149.1.8^a); las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a); las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18^a CE) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23^a).

¹ Para la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (2016) es uno de los elementos claves del nuevo paradigma urbano: “La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo, a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización.”

² Artículo 2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (LS 76).

³ El artículo 148.1.3^a de la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.

Este régimen competencial, que reconocía el Estado en la Exposición de motivos⁴ de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS 90), —de hecho en su propio título ya sólo hacía referencia a dos aspectos parciales de la materia: el régimen estatutario del suelo y las valoraciones—, fue llevado a sus últimas consecuencias con la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997⁵. Esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad de numerosos artículos de la citada Ley de 1990 y de su Texto Refundido de 1992⁶ (LS 92), al tiempo que negaba al Estado la posibilidad de dictar normativa supletoria e “invitaba” tácitamente a las Comunidades Autónomas a elaborar su propia legislación urbanística en ejercicio de las competencias que ya habían asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Todo ello puso fin a una tradición urbanística uniforme para todo el Estado y dio lugar a los 17 ordenamientos jurídicos autonómicos⁷ actualmente en vigor⁸, y a la existencia de una legislación básica estatal que, como también reconoció la Sentencia, puede “condicionar lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material [sistema de planeamiento]”.

De conformidad con lo expuesto, el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU) contiene entre sus preceptos algunos elementos que, con carácter básico, condicionan la regulación de los instrumentos de planeamiento por parte de la legislación autonómica. Son los siguientes:

- Las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles “en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo”, así como en relación con todas aquellas actuaciones en el medio urbano que contribuyan a asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y les posibilite hacer efectivo su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. (art. 1 TRLRU).

- La necesidad de, por un lado, motivar las decisiones adoptadas por el planeamiento con expresión de los intereses generales a los que sirve (art 4 TRLRU) y, por otro, garantizar la transparencia y la participación pública durante su proceso de elaboración (arts. 4.2.c y 25 TRLRU), además del trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas.

- La obligación de ponderar los efectos de los planes sobre el medio ambiente y la economía, garantizando su evaluación y seguimiento, así como su coordinación con el resto de la legislación sectorial (art. 22 TRLRU). Para ello, entre otras medidas, se incorpora al Informe de Sostenibilidad Ambiental un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación y, se completa el tradicional Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, —que analiza el impacto de las actuaciones propuestas en las Haciendas Públicas—, con la Memoria de Viabilidad Económica de las actuaciones sobre el medio urbano que, como su nombre indica, tiene por objeto asegurar su viabilidad y el adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación. Por último, para garantizar un adecuado seguimiento de la ejecución del plan, la legislación básica requiere también a las Administraciones competentes la elaboración de un Informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que facilite la evaluación de su eficacia y permita detectar y corregir, en su caso, las desviaciones que se produzcan.

- El establecimiento de los criterios que garantizan una reserva de suelo para vivienda protegida con un tratamiento uniforme para todo el territorio nacional (art. 20. 1.b TRLRU), vinculando así la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda reconocido por la Constitución.

⁴ “La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente [1976], con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.”

⁵ La STC 61/1997 de 20 de marzo, resuelve el recurso planteado por las CC.AA. de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Navarra contra el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992 y la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, y declara inconstitucionales y nulos un importante número de artículos de aplicación plena, básica y de carácter supletorio.

⁶ Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

⁷ Como recoge el diagnóstico de la Agenda Urbana Española (AUE, 2019) “como consecuencia del orden competencial establecido en materia de urbanismo y ordenación del territorio, España cuenta con 18 legisladores que confluyen, con distintos marcos jurídicos competenciales, en los temas territoriales (sectoriales u horizontales) y urbanos. En total existen casi noventa normas urbanísticas y de ordenación territorial vigentes, entre Leyes y Reglamentos y más de 5.330 Ordenanzas Municipales de edificación o construcción.”

⁸ Toda la legislación referenciada está accesible en los respectivos Códigos de Urbanismo de todas las CC.AA. publicados en el Boletín Oficial del Estado.

Asimismo, la legislación urbanística deberá, además, asegurar “una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”.

- La obligación de garantizar la consecución de los requerimientos que integran el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3 TRLSRU), como principio informador de la totalidad del ordenamiento urbanístico español y fiel reflejo de los compromisos internacionales adquiridos por España durante los últimos años.

Este principio, que apuesta por “propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, [...]”, es, además, el fundamento normativo de la Agenda Urbana Española (DE LA CRUZ MERA, A: 2019) que, como Política Nacional Urbana, reclama para su consecución: una visión integrada, equilibrada y estratégica de los pueblos y ciudades y de su relación con el territorio. El Marco estratégico de la Agenda Urbana es, en definitiva, la herramienta para alcanzar los objetivos de las Agendas Urbanas Internacionales⁹ y, especialmente, el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11 de la Agenda 2030, que busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

El contenido de este principio ha sido incorporado ya en numerosas leyes urbanísticas autonómicas informando su finalidad y condicionando su objeto y contenido. Así, a modo de ejemplo, las referencias recogidas por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUAN) que propone la consecución de

“un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida [...]” (art. 3.1).

También la Exposición de Motivos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de **Castilla y León** (LUCyL) que considera que

“el propósito del urbanismo ha de ser que el uso del suelo se realice conforme al interés general,

con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la cohesión social de la población, en especial mediante su acceso a una vivienda digna y a las dotaciones urbanísticas adecuadas, y de forma compatible con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural”.

En el mismo sentido la Exposición de Motivos de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la **Comunidad Valenciana** (LOTUPCV), se plantea como objetivo

“facilitar la integración de los pilares de este desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística” y la “incorporación de la perspectiva de género como concepto transversal y transformador, para lo que, entre otras medidas define el concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible” (art. 3).

La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de **Extremadura** (LOTUSE), deja constancia de sus prioridades en su propia denominación, y en la regulación de los criterios de ordenación sostenible que la informan (art. 10). En la misma línea, la sostenibilidad también tiene reflejo en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de **Cataluña**, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (TRLUC); en el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de **Asturias**, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTUA); en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la **Comunidad de Madrid** (LSM), y en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del **País Vasco** (LSUPV), entre otras.

- Por último, y también relacionado con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, es preciso destacar el cambio de rumbo en las políticas de suelo introducido por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, actualmente integrada en el TRLSRU 2015, y cuyas modificaciones orientadas hacia la ciudad existente, han supuesto una verdadera innovación frente a la visión tradicional del urbanismo desarrollista (DE LA CRUZ MERA, A: 2014). Esta Ley, —que ha permitido cierta continuidad y estabilidad en el marco legislativo estatal, frente a las modificaciones de las Leyes de Suelo tradicionalmente vinculadas a la alternancia política—, ha

⁹ Nueva Agenda Urbana Internacional de Naciones Unidas, aprobada en la Conferencia de Hábitat III, en octubre de 2016,

y la Agenda Urbana para la Unión Europea aprobada, mediante la firma del Pacto de Ámsterdam, en mayo de 2016.

creado un estatuto jurídico propio para este tipo de actuaciones en el ámbito urbano que ha tenido en cuenta, además, la adopción de criterios de eficiencia energética, accesibilidad o el diseño de instrumentos como el Informe de Evaluación de los Edificios (DE SANTIAGO, E. & JIMÉNEZ RENEDO, M. C.: 2018), los complejos inmobiliarios (DE DIEGO AGUADO J. A.: 2018); y otras novedades a las que las legislaciones autonómicas han ido adaptándose de manera progresiva.

Así, junto con aquellas CC.AA. que han aprobado leyes específicas sobre la materia, otras han incorporado las novedades en sus leyes de suelo y urbanismo. Entre ellas, como ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de **Aragón** aprobado por el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio (TRLUA); la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las **Islas Baleares** (LUIB); la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de las **Islas Canarias** (LSENPC); la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de **Cantabria** (LOTRUSCAN); la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de **Galicia** (LSG); la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de **La Rioja** (LOTUR), fundamentalmente desde la perspectiva medioambiental; la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la **Región de Murcia** (LOTUM); el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de **Navarra** aprobada por

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio (TRLOTUN), etc.

3. Los instrumentos de planificación urbanística: clasificación

La mayoría de las leyes autonómicas que, de manera sucesiva, se fueron aprobando tras la asunción efectiva de las competencias en materia de urbanismo reprodujeron, en un primer momento, el contenido y la estructura del sistema de planeamiento definido por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 (LS 1976) que distinguía entre los Instrumentos de planeamiento general,- representados fundamentalmente por el Plan General y las Normas Subsidiarias-, y los Instrumentos de planeamiento de desarrollo cuyas figuras clave eran los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle, además de otros planes o proyectos de urbanización o de obra con menor alcance. La combinación de todos ellos, junto con su gestión, han constituido la esencia del urbanismo en España, sobre todo a la vista de la desigual suerte que ha tenido en la práctica la aplicación efectiva del completo y ambicioso sistema de disciplina urbanística.

Por este motivo, para analizar la clasificación de los instrumentos de planeamiento de conformidad con la legislación autonómica, se parte de la establecida en su día por la citada LS 1976, por entender que así será más fácil identificar las innovaciones y aportaciones de las CC.AA. en relación con el esquema tradicional (FIG. 1).



FIG. 1/ **Clases de planes de ordenación.**

Fuente: TRLS 1976. Elaboración propia.

Partiendo de esta estructura formal se analiza a continuación la normativa autonómica atendiendo, primero, a la clasificación entre instrumentos de planeamiento general y de desarrollo, con referencia especial a “la normativa” como un instrumento de planeamiento más y, después, a la regulación de las distintas figuras de planeamiento.

3.1. Instrumentos de planeamiento general e instrumentos de desarrollo

Casi todas las CC.AA. mantienen la clasificación tradicional de los instrumentos con una estructura en cascada basada en una relación jerárquica que distingue entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo, (**Cataluña y País Vasco**, hablan de planeamiento derivado o pormenorizado). La legislación de algunas CC.AA. como **Canarias y País Vasco** añaden a la clasificación los instrumentos complementarios de planeamiento y, como se verá, **Castilla-La Mancha** incluye los Instrumentos de apoyo al planificador.

También resulta novedosa la regulación de **Canarias** que, además de indicar que todos los Instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a las determinaciones de los Instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, incluye en la clasificación de los primeros a los Instrumentos urbanísticos de ordenación sectorial, distinguiendo entre los “Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad” y el “Programa de actuación sobre el medio urbano” (art. 133.1 LSENPC).

La **Comunidad Valenciana** aporta alguna novedad al sistema porque, aunque mantiene prácticamente las mismas figuras de planeamiento del modelo tradicional, las clasifica atendiendo a los “niveles de ordenación municipal” y distingue entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada. De esta forma, la ordenación estructural forma parte del contenido del Plan General Estructural que “puede ser modificada por los instrumentos de planeamiento de desarrollo en los términos establecidos [en] la ley” (art. 19.2 LOTUPCV), mientras que la ordenación pormenorizada estará recogida en la nueva figura del Plan de Ordenación Pormenorizada, o, en su caso, en los Planes Parciales, en los Planes de Reforma Interior y en los Estudios de Detalle. (art. 19.4 LOTUPCV).

La **Ley Balear** incorpora, como nueva figura de planeamiento, los Planes de Ordenación Detallada que serán distintos para cada clase de suelo

y que, a su vez, serán susceptibles de desarrollo por los planes correspondientes (art. 40 LUIB). Por su parte, la Ley de **Extremadura** crea la figura del Plan General Detallado que, junto con el Plan General Estructural, –ambos con carácter de instrumento de planeamiento general–, conforman el Plan General Municipal.

Con las salvedades expuestas, a partir del esquema general, la clasificación y el número de instrumentos de ordenación urbanística puede variar de manera sustancial en cada CC.AA. A modo de ejemplo, se reproduce aquí, extractada, la regulación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de **Castilla-La Mancha**, aprobada por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo (TRLOTAUCM) que establece que, además de por sus propias disposiciones y por las normas reglamentarias generales de desarrollo, la ordenación territorial y urbanística se compone de los siguientes instrumentos: a) las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento; b) las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización y c) los Planes e Instrumentos de ordenación territorial y urbanística. (art. 14). Estos últimos, pueden ser Supramunicipales o Municipales. Entre los primeros se encuentran los Planes de Ordenación del Territorio (integrales o sectoriales) y los Planes de Singular Interés. Dentro de los Municipales se puede distinguir entre generales - como los Planes de Ordenación Municipal y de Delimitación de Suelo Urbano-; de desarrollo –como los Planes Parciales y los Planes Especiales de Reforma Interior–; y Especiales, que desarrollan, complementan, o incluso modifican el planeamiento territorial o urbanístico cumpliendo diversos cometidos sectoriales de relevancia para la ordenación espacial (art. 14). Distingue, además, otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador que pueden ser Supramunicipales como los Proyectos de Singular Interés; o Municipales entre los que se encuentran: los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, los Catálogos de Suelos Residenciales Públicos, los Estudios de Detalle, y los Proyectos de Urbanización, que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes. (art. 17).

Sin duda, un sistema complejo en el que, además, resulta llamativa la inclusión de los Proyectos de Urbanización como “instrumentos urbanísticos de apoyo al planificador” cuando, tradicionalmente su consideración ha estado más cerca de los instrumentos de gestión¹⁰. Cabe también dudar

¹⁰ También se reconocen como instrumentos de planeamiento complementarios en la Ley de Cantabria (art. 63 LOTRUCAN).

de la utilidad de los Proyectos de Singular Interés como elemento de verdadero “apoyo” (cuando realmente se imponen al mismo) para el planificador municipal.

3.2. Las figuras de planeamiento

3.2.1. Los Instrumentos de planificación general

Los Instrumentos de planificación urbanística general cuentan con una sola figura de planeamiento general en las Comunidades Autónomas de **Aragón y Cantabria**, con el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU); de **Asturias y Canarias**, con el Plan General de Ordenación (PGO); de la **Región de Murcia**, con el Plan General Municipal de Ordenación (PGMO) y de **La Rioja**, con el Plan General Municipal (PGM)¹¹. También **Baleares** y la **Comunidad Valenciana** recogen solamente la figura del Plan General Estructurante o del Plan General Estructural, respectivamente, aunque en ambos casos su contenido difiere del resto de los instrumentos referenciados al incluir exclusivamente las determinaciones estructurales que definen el modelo territorial y urbano del municipio.

Las Comunidades Autónomas de **Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco** cuentan, siguiendo el esquema tradicional de la LS 1976, con más de una figura clasificada como planeamiento general, algunas con carácter supramunicipal. Este es el caso, por ejemplo, de los Planes de Ordenación Intermunicipal (art. 11 LOUAN) de **Andalucía**, “que tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”; o del Plan de Compatibilización del planeamiento general del **País Vasco**, que está pensado para las zonas limítrofes de varios términos municipales (art. 63 LSUPV). Los Planes Directores Urbanísticos de **Cataluña** (art. 56 TRLUC) pueden, además, “establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que hagan posible el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales.” El Plan Básico Autonómico de **Galicia**, puede también delimitar en el territorio de la Comunidad Autónoma las afecciones derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes (art. 49 LSG).

Las Comunidades Autónomas de **Andalucía** (art. 12 LOUAN), **Madrid** (art. 44 LSM) y **País Vasco** (art. 64 LSUPV) regulan, como figuras de planeamiento general, los Planes de Sectorización cuyo objetivo es “completar la ordenación estructural del correspondiente Plan General sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado que es objeto de una iniciativa de transformación”. Estos planes, -que tienen un contenido similar a los Programas de Actuación Urbanizadora (PAUs) de los suelos urbanizables no programados regulados por la LS 1976-, surgieron en la normativa autonómica como reacción a la legislación liberalizadora de suelo que se puso en marcha por el Estado a partir de 1996, con el objetivo de evitar que el suelo urbanizable artificialmente ampliado y de naturaleza residual se pudiera desarrollar directamente a través de un simple plan parcial, y resulta destacable que aún se mantengan en la actualidad.

Como elemento diferenciador cabe destacar en **Navarra** la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial que debe elaborarse con carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico Municipal, y que tiene como objeto definir la estrategia de desarrollo del municipio y sus prioridades garantizando su adecuación al modelo de ordenación del territorio de su ámbito ya definido por los instrumentos de ordenación territorial, así como con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral (art. 58.2 TRLOTUN).

También tienen la consideración de instrumentos de planificación general aquellas figuras que, con el mismo objeto que las Normas Subsidiarias tradicionales, están pensadas para los municipios que, por tamaño, población o contexto territorial, no cuentan con Plan General. Este es el caso, por ejemplo, de los Planes Básicos Autonómicos de **Galicia** (arts. 49.2 LSG) y de los Planes Básicos Municipales (art. 63 LSG) –aunque en este caso tienen la consideración de planes de desarrollo del Plan Básico Autonómico– y de las Normas Urbanísticas Municipales de **Castilla y León**, cuya elaboración es obligatoria en los municipios con población igual o superior a 500 habitantes y potestativa en los demás municipios. Con idéntica finalidad, pero con carácter potestativo, se regulan también las Normas Urbanísticas Territoriales. Por último, las Normas Urbanísticas de Coordinación están previstas para los ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal entre sí y/o con la planificación sectorial y los instrumentos de ordenación del territorio

¹¹ La Rioja, prevé la posibilidad de elaborar un Plan de Conjunto “si las necesidades urbanísticas de una zona aconsejaren

la extensión del planeamiento a otros términos municipales vecinos” (art. 85 LOTUR)

(art. 43 LUCyL). La **Ley Navarra** regula también el Plan General Municipal de Municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes (art. 59 TRLOTUN).

Por su parte, **Cataluña** prevé, con carácter potestativo y vigencia indefinida, los Programas

de Actuación Urbanística Municipal que, aunque mantienen el nombre de los instrumentos de desarrollo previstos por la LS 1976, modifican sustancialmente su contenido al convertirse en “la expresión de las políticas municipales de suelo y de vivienda [...]” (art. 60 TRLUC). Incluye también, entre los tipos de planes urbanísticos de

Instrumentos de Planificación General			
	Planes Generales de Ordenación Urbanística (art. 8)		
Andalucía (art. 7 LOUAN)	Planes de Ordenación Intermunicipal (art. 11) Planes de Sectorización (art. 12)		
Aragón (art. 38 TRLUA)	Plan General de Ordenación Urbana (art. 38)		
Principado de Asturias (art. 57 TROTUA)	Plan General de Ordenación (art. 58)		
Islas Baleares (art. 34 LUIB)	Plan General Estructurante (art. 35)		
Islas Canarias (art. 133 LSENPC)	Plan General de Ordenación (art. 142)		
Cantabria (art. 30 LOTRUSCAN)	Plan General de Ordenación Urbana (art. 43)		
Castilla-La Mancha (art. 17 TR-LOTAUCM)	Planes de Ordenación Municipal (art. 18)		
	Planes de delimitación de suelo urbano (art. 25)		
Castilla y León (art. 33 LUCyL)	Planes Generales de Ordenación Urbana (art.40)		
	Normas urbanísticas municipales (art. 43)		
	Normas urbanísticas de coordinación (art. 43)		
	Normas urbanísticas territoriales (art. 43)		
Cataluña (art. 55 TRLUC)	Planes directores urbanísticos (art. 56)		
	Planes de ordenación urbanística municipal (art. 57)		
	Normas de planeamiento urbanístico (art. 62)		
Extremadura (art. 44 LOTUSE)	Programas de actuación urbanística municipal (Art. 60)		
	Plan General Municipal (art. 46.3)	Plan General Estructural (art. 47) Plan General Detallado (art. 48)	
	Plan Básico Autonómico (art.49)		
Galicia (art. 45 LSG)	Plan General de Ordenación Municipal (art. 51)		
	Planes Básicos Municipales (art. 63)		
LA RIOJA (ART. 61 LOTUR)	Plan General Municipal (art.61)		
Madrid (art. 34 LSM)	Planes Generales (art.41)		
	Planes de Sectorización (art.44)		
Murcia (art. 113 LOTUM)	Plan General Municipal de Ordenación (art.114)		
	Normas complementarias, con carácter potestativo (art. 121)		
Navarra (art. 48 TRLOTUN)	Plan General Municipal (art. 58)	Estrategia y Modelo de ocupación territorial (art. 58.2) Plan Urbanístico Municipal (art. 58.3)	
	País Vasco (art. 59 LSUPV)	Planes de ordenación estructural (art. 60)	Plan General de Ordenación Urbana (art. 61) Plan de compatibilización del planeamiento general (art. 63) Plan de sectorización (art. 64)
Comunidad Valenciana (art. 19 LOTUPCV)		Plan General Estructural (art. 20)	

FIG. 2/ Instrumentos de Planificación General.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia

carácter general, las llamadas Normas de planeamiento urbanístico (art. 62 TRLUC) que, como las Normas Complementarias tradicionales, además de complementar las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística municipal, tienen como objetivo suplirlos en determinados supuestos de suspensión o pérdida de vigencia. También **Murcia** regula este tipo de Normas cuya aprobación es potestativa (arts. 113.3 y 121 LOTUM).

El Plan de Delimitación de Suelo Urbano de **Castilla-La Mancha** (art. 25 TRLOTAUCM) –previsto como figura de planeamiento general– no difiere de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano tradicionales, como ocurre en **Galicia** con la Delimitación de suelo de núcleo rural (art. 78 LSG); en **Aragón**, por el contrario, los Proyectos de Delimitación no tienen la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 70.2 TRLUJA).

Por último, cabe mencionar la regulación de **Extremadura** que, como se ha adelantado, recoge dentro de su Plan General Municipal, dos figuras distintas: el Plan General Estructural y el Plan General Detallado; y la del **País Vasco** que incluye al Plan General de Ordenación Urbana dentro de la categoría de Planes de Ordenación Estructural, junto con el Plan de Compatibilización del planeamiento general y el Plan de Sectorización a los que ya se ha hecho referencia (art. 59 LSUPV).

3.2.2 Las Normas

Como se ha avanzado, varias Comunidades Autónomas identifican, como figura independiente entre los Instrumentos de Planeamiento, diversos tipos de “Normas Urbanísticas”, que nada tienen que ver con la documentación que acompaña a los Planes, ni con las determinaciones que forman parte de su contenido.

Este es el caso de **Canarias** y de **Galicia**, que establecen que las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico serán vinculantes para todos los instrumentos de ordenación urbanística (art. 141.3 LSENPC y art. 48 LSG); y de **Castilla-La Mancha**, que distingue entre Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento. Así, mientras las primeras determinan, entre otros elementos, “los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y documentales, que deben ser cumplidos por

los distintos planes de ordenación territorial y urbanística” (art. 15.1 TRLOTAUCM), las Instrucciones Técnicas del Planeamiento, tienen por objeto la fijación de criterios y directrices sobre objetivos y prioridades de los planes de ordenación territorial y urbanística. (art. 15.2 TRLOTAUCM). Al mismo objetivo parecen responder en **Andalucía**, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística que están destinadas a integrar la ordenación urbanística en el marco de la Ley y su desarrollo reglamentario (art. 20.1 LOUAN); y, en **La Rioja**, las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal (art. 86 LOTUR). **Cantabria** regula las Normas Urbanísticas Regionales, que sólo son de aplicación directa en ausencia de Plan General de Ordenación o como complemento de éste (art. 30 LOTRUSCAN).

Extremadura ha modificado recientemente la naturaleza de sus Normas Técnicas de Planeamiento (art. 56 LOTUSE) que han dejado de considerarse Instrumentos de Desarrollo (arts. 44), y han pasado clasificarse como “instrumentos que contribuyen a la ordenación urbanística o les sirven de complemento”¹², haciendo así innecesarios los aspectos formales que dificultaban su gestión y flexibilizando su utilización.

3.2.3. Los Instrumentos de Desarrollo

El esquema de los Instrumentos de Desarrollo y su vinculación no ha cambiado sustancialmente en su regulación autonómica en relación con la estructura del urbanismo tradicional más allá de la aparición de nuevas figuras (**Cataluña**, art. 55.2 TRLUC), y de su variable clasificación entre Instrumentos Complementarios, de apoyo al planificador o, en algunos casos, como documentación que forma parte de otro plan.

Por su particularidad, merece una mención especial en este punto la regulación de **Murcia** que, tras establecer que los Planes Generales Municipales de Ordenación se podrán desarrollar mediante Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle, reconoce que también “podrán elaborarse [...], aunque no estén previstos en el planeamiento general municipal, para las finalidades que se prevén en la [...] ley.” (art. 113.2 LOTUM), lo que deja abierta la posibilidad de que todos ellos puedan configurarse de manera independiente al propio PGMO.

¹² Este artículo ha sido modificado por el Decreto Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación

del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19.

3.2.4. Planes parciales

Son el instrumento clave en el planeamiento de desarrollo y siguen siendo fundamentales para desarrollar el suelo urbanizable. Tanto por razones de forma como de fondo, mantienen una regulación uniforme en todo el territorio nacional. De hecho, todas las leyes autonómicas los incluyen dentro del planeamiento de desarrollo (derivado o pormenorizado, en **Cataluña y País Vasco**), y no se modifica su contenido, ni siquiera en aquellas que prevén un instrumento de ordenación pormenorizado específico como es el caso de **Baleares, Extremadura** y la **Comunidad Valenciana**. También la mayoría de las leyes autonómicas regulan la iniciativa particular en relación con los planes parciales: **Aragón** (art. 56 y ss. TRLUA), **Cantabria** (art. 57 LOTRUSCAN), **Galicia** (art. 66 LSG), **La Rioja** (art. 75 LOTUR), etc. **Cataluña** distingue dos tipos de planes parciales: los Planes Parciales Urbanísticos y los Planes Parciales Urbanísticos de Delimitación. (art. 55.2 TRLUC). Como se avanzó, de la regulación de la **Región de Murcia**, se deduce que estos planes pueden ser también independientes (art. 113.2 LOTUM).

3.2.5. Planes especiales

Las Comunidades Autónomas tampoco introducen grandes cambios en la regulación de los Planes Especiales y, como la LS 1976, distinguen entre Planes Especiales independientes y de desarrollo, además de los que tienen un claro contenido sectorial. Como particularidades, solo **Extremadura** los considera Instrumentos de planeamiento complementario (art. 51 LOTUSE); **Asturias** le reconoce la capacidad “de sustituir las determinaciones del planeamiento general, a fin de proteger ámbitos singulares” (art. 67.1 TROTUA); y para **Cataluña** los Planes Especiales Urbanísticos pueden alterar determinaciones que no afecten a clasificación del suelo ni a la estructura general, “y establecer las limitaciones de uso que sean necesarias para alcanzar la finalidad que los justifica” (art. 67.3 TRLUC). En el **País Vasco** también serán Planes especiales, aquellos que tengan por objeto la ordenación del litoral, de los recintos y conjuntos históricos y artísticos; la protección y mejora del paisaje y del medio natural, y la delimitación y ordenación de los núcleos rurales del término municipal, etc. (art. 59.2.c LSUPV).

Para algunas Comunidades Autónomas estos Planes pueden tener un carácter municipal o supramunicipal. Este es el caso de **Andalucía** (art. 14 LOUAN), de **Aragón**, en desarrollo de directrices territoriales (art. 63 TRLUA), y de **Cantabria** cuya ley establece, además, que

“Los Planes Especiales prevalecen y se imponen a los Planes Generales de Ordenación Urbana cuando desarrollen directamente, o completen, el planeamiento territorial o vengán impuestos por Leyes sectoriales de prioritaria aplicación. La aprobación de dichos Planes Especiales obliga a la adaptación del planeamiento municipal [...]” (art. 30.2 LOTRUSCAN)

Son muchas las CC.AA. que encuentran en los Planes Especiales la figura más apropiada para la intervención en la ciudad existente, este es el caso, por ejemplo, de **Cataluña** que regula de forma específica los Planes Especiales de Mejora Urbana (art. 70 TRLUC); que serán de Ordenación o Renovación Urbana para el **País Vasco** (arts. 70 y 71 LSUPV) y para **Murcia** (art. 132 LOTUM). En **Aragón** (art. 65 TRLUA), **Castilla y León** (art. 49 LUCyL); **La Rioja** (art. 77.3 LOTUR) y **Galicia** (art. 72 LSG), se denominarán Planes Especiales de Reforma Interior (art. 49); **Navarra**¹³ cuenta con los Planes Especiales de Actuación Urbana que pueden regular: actuaciones de rehabilitación edificatoria; de dotación; y de reforma o renovación de la urbanización. (art. 61.2 TRLUTUN). Para **Madrid** los planes de Reforma Interior son Planes Parciales (art. 47 LSM), sin perjuicio del objeto de los Planes especiales sobre la materia (art. 50 LSM)

Los Planes Especiales son también los instrumentos adecuados para proteger ámbitos singulares como es el caso de los Planes Especiales de Protección de **Castilla y León** (art. 48 LUCyL); de **La Rioja** (art. 79 LOTUR), del **País Vasco** (art. 72 LSUPV) y de **Galicia** (art. 71 LSG), que regula, además, los Planes Especiales de infraestructuras y dotaciones. (art. 73 LSG). **Murcia** regula de manera expresa diez tipos de Planes Especiales de carácter sectorial (arts. 125 y ss. LOTUM).

3.2.6. Estudios de detalle

Tampoco se identifican singularidades especiales en la regulación del contenido de los Estudios de Detalle que mantiene su objeto tradicional destinado a establecer, modificar o reajustar alguna

¹³ La Ley Navarra presta especial atención a la accesibilidad: Los planes especiales podrán tener como objeto: d) La mejora de la accesibilidad de los espacios libres de uso público,

viales, edificios, locales y medios de transporte, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la normativa sobre barreras físicas y sensoriales.

de las determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada previstas en el planeamiento, aunque no todas las CC.AA. coinciden en su clasificación. Así, son Instrumentos de Planeamiento de Desarrollo para la Comunidades Autónomas de **Andalucía** (art. 15 LOUAN), el **Principado de Asturias** (art. 70 TROTUA), **Baleares** (arts. 34 y 46 LUIB), **Castilla y León** (art. 45 LUCyL), **Extremadura** (art. 54 LOTUSE), **Galicia** (art. 79 LSG), **La Rioja** (art. 80 LOTUR), **Murcia** (arts. 113 y 139 LOTUM), **Navarra** (arts. 48 y 63 TRLOTUN), **Madrid** (art. 53 LSM) y la **Comunidad Valenciana** (art. 19.4 LOTUPCV). El **País Vasco** los recoge entre los “restantes instrumentos de ordenación urbanística” (art. 73 LSUPV), y son clasificados como Instrumentos Complementarios en **Cantabria** (art. 61 LOTRUSCAN) y **Canarias** (arts. 134 y 150 LSENPC). Para **Castilla-La Mancha** se encuentran entre los Instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador (art. 28 TRLOTAUCM). **Cataluña**, en cambio, no regula los Estudios de Detalle.

3.2.7. Catálogos

La regulación sobre los Catálogos sí ofrece ciertas particularidades que merecen resaltarse. Así, mientras que, para algunas CC.AA. como **Madrid** (arts. 34.2.b y 55 LSM) y el **Principado de Asturias**, se trata de instrumentos de desarrollo y tienen carácter vinculante para el planeamiento (art. 72.3 TROTUA), otras, se refieren a ellos como parte de la documentación que recogen otros planes generales o parciales. Este es el caso de **Aragón** (art. 47 y 55 TRLUA), **Baleares** (art. 48.2 LUIB), **Cantabria** (art. 64 LOTRUSCAN) y **Cataluña** (art. 71 TRLUC, con carácter imperativo).

Entre la variedad de regulaciones también es posible encontrar fórmulas mixtas, como es el caso de **Andalucía** que entiende que “pueden formularse y aprobarse de forma independiente como instrumento complementario o formar parte de otros instrumentos de planeamiento” (art. 16.2 LOUAN). También para **Canarias** el Catálogo de Impactos se podrá integrar en la planificación general municipal o ser elaborado de forma autónoma, en cuyo caso se considera Instrumento Complementario (art. 151.3 LSENPC). Para **Galicia** (art. 81 LSG) los Catálogos son, como para **Extremadura**, Instrumentos complementarios de los planes, pero también estarán obligatoriamente contenidos en los instrumentos de planeamiento

correspondientes. **Castilla-La Mancha** los clasifica como otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador y podrán ser de dos tipos: los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos y los Catálogos de Suelos Residenciales Públicos, que tienen por objeto determinar la regulación del suelo público existente en el Municipio destinado a uso residencial (arts. 17 y 27 TRLOTAUCM). Para **Navarra** podrán formar parte del Plan General Municipal o de un Plan Especial, pero también podrán aprobarse como instrumento de desarrollo del Plan General Municipal, en documento separado del mismo (art. 64 TRLOTUN). En el **País Vasco** se precisa que, sin perjuicio de su independencia, pueden tramitarse y aprobarse simultáneamente con el Plan General (art. 76.2 LSOPV).

Por último, en la **Comunidad Valenciana** el Catálogo de protecciones se configura como un instrumento de ordenación de ámbito municipal que identificará los elementos territoriales, espacios o bienes inmuebles que requieren de un régimen de conservación específico y, en su caso, recogerá las medidas cautelares de protección o de fomento y puesta en valor (art. 42 LOTUPCV).

3.2.8. Las Ordenanzas de edificación y urbanización

De manera similar a lo que ocurría con las Normas a las que ya se ha hecho referencia, algunas CC.AA. regulan las Ordenanzas de urbanización y edificación como instrumentos de planeamiento independientes. Así, para **Baleares** “los municipios podrán formular y aprobar como instrumentos de ordenación directa aplicables al suelo urbano, urbanizable y rústico, ordenanzas de edificación, urbanización y publicidad [...]” (art. 49 LUIB). En un sentido similar se regulan también en **Aragón** (art. 69 TRLUA), **Asturias** (art. 75 TROTUA) y **Cataluña** (art. 71.2 TRLUC). Para el **País Vasco** (art. 75 LSUPV) y **Canarias**, se consideran Instrumentos complementarios (art. 153 LSENPC), Canarias regula, además, las Ordenanzas provisionales insulares y municipales (art. 154 LSENPC). **Extremadura** tradicionalmente las había clasificado como instrumentos de desarrollo pero, como en el caso de la Normas Técnicas de Planeamiento, recientemente han pasado a considerarse como “instrumentos que contribuyen a la ordenación urbanística o les sirven de complemento” (arts. 44¹⁴ y 55 LOTUSE).

¹⁴ Decreto-Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido

económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19.

La elaboración de este tipo de Ordenanzas es potestativa para los Ayuntamientos de **Navarra**, que, entre otros contenidos, “podrán desarrollar y completar las determinaciones para lograr la eficacia y eficiencia energéticas de las urbanizaciones y edificaciones” (art. 65 TRLOTUN). Por el contrario, en **Madrid**

“todos los municipios deberán contar con Ordenanzas municipales de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, cuya aprobación, publicación y entrada en vigor se producirá conforme a la legislación de régimen local (art. 32 LSM).

Para **Castilla-La Mancha**, como en el caso de las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento, las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización se consideran Instrumentos de la ordenación territorial y urbanística (art. 16 TRLOTAUCM). **Cantabria** las distingue también como figuras independientes, pero su contenido tendrá que estar fijado “en términos compatibles con el planeamiento, al que no pueden modificar por sí solas” (art. 62 LOTRUSCAN).

3.2.9. Otros instrumentos

Además de los instrumentos que ya han sido objeto de estudio se destacan en este apartado por su singularidad, los Estudios de Implantación que recoge la Ley del **Principado de Asturias**, y que podrán formularse cuando fuere preciso completar las determinaciones establecidas en el Plan General de Ordenación en el suelo no urbanizable. (Art 71 TROTUA).

En relación con los Proyectos de Urbanización, aunque se han considerado tradicionalmente como instrumentos de gestión y no de planeamiento, lo cierto es que tanto la Ley de **Cantabria** (art 63 LOTRUSCAN), como la de **Castilla-La Mancha** (art. 17.2.B.d TRLOTAUCM), los clasifican como instrumentos complementarios de planeamiento, considerando está última que serán los encargados de definir los

“detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes, que identifican y determinan el régimen de protección especial de determinados elementos inmuebles o espacios naturales que merezcan una valoración cultural y social relevante.”

¹⁵ Como se ha podido comprobar en el esquema de las figuras de planeamiento general la nomenclatura de este tipo de planes es variada, por lo que, para simplificar, se opta por el concepto más descriptivo. En concreto este apartado se centra solamente en los instrumentos de planeamiento municipales sin tener en cuenta los relativos a la ordenación territorial ni los supramunicipales (aunque algunos planes generales pueden abarcar a varios municipios).

¹⁶ Entre otras la STS de 24 de abril 1989 (RJ 1989\3226), que afirma que «los planes urbanísticos tienen el carácter de

4. El Plan General Municipal: objeto y naturaleza

Como se ha expuesto, los Planes Generales Municipales¹⁵ son la pieza clave del urbanismo español al definir el diseño de las ciudades con una visión completa y no como la mera suma de la planificación de fragmentos aislados e independientes. La reforma introducida por la Ley 19/1975 en la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, superó su visión estática y concibió los Planes Generales como

“[...] planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programen.”

Partiendo de esta regulación y de la idea de “Primacía del Plan” dentro de una estructura jerárquica y de dependencia de unos planes con respecto a otros, los Planes Generales Municipales de Ordenación, han sido considerados de manera tradicional, como los instrumentos de ordenación integral del territorio que clasificarán el suelo, definirán los elementos fundamentales de la estructura general urbanística del territorio y recogerán el programa para su desarrollo y ejecución.

Es precisamente la primera de estas facultades:

“clasificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente”, lo que hace que el Plan no sea sólo un instrumento técnico para el diseño y programación de un modelo territorial, sino que tenga la capacidad de incidir en la definición del estatuto jurídico del derecho de pro-piedad del suelo (EZQUIAGA: 2011)

En palabras de Tomás-Ramón Fernández:

“Sólo el planeamiento general tiene la virtud, ciertamente taumatúrgica, de transformar jurídicamente la realidad [...]”

Ambas características: la relación jerárquica de los planes y su capacidad para definir el estatuto jurídico de la propiedad, han permitido a los Tribunales de Justicia consolidar una jurisprudencia¹⁶ que atribuye a los planes urbanísticos

auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a la Ley de la que traen causa, las cuales se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar aquél del que trae causa». Vid. también la STS de 15 marzo 2005 (RJ 2005\5116; rec. núm. 7551/2000) o la STS de 26 noviembre 2014 (RJ2014\6219; rec. núm. 3433/2012), que concluye que «el carácter normativo de los planes de urbanismo [...], no ofrece hoy día la menor duda».

una naturaleza jurídica de normas de carácter reglamentario que no ha sido específicamente reconocida por el legislador. Esta consideración ha contribuido a provocar una crisis importante en el sistema urbanístico vinculada, fundamentalmente, a las “radicales” consecuencias de su nulidad con efectos ex tunc. Dentro de la legislación autonómica solo Cataluña positiviza directamente la naturaleza del plan general al calificarlo como “una disposición administrativa de carácter general” en el artículo que regula su vigencia indefinida (art. 94 TRLUC).

Al objeto tradicional de los planes se vienen incorporando, además, algunas de las principales novedades que recogen las legislaciones urbanísticas como son los requerimientos vinculados al desarrollo del principio territorial y urbano sostenible ya mencionado. Así, la normativa autonómica no se limita a definir los Planes Generales como los instrumentos que “deberá[n] concretar el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio [...]”, sino que introducen principios y criterios que tienen como finalidad “ponderar” el desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica, conforme a una serie de criterios establecidos al efecto por la propia legislación.

Este es el caso, por ejemplo, de **Aragón** que considera que el Plan

“deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. [y] precisará acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes de forma que se garantice un adecuado desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos.” (art. 39 TRLUA),”

o de **Castilla y León**, que presta especial atención a la necesidad de

“favorecer la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrutilizados.” (art. 34 LUCyL).

El Texto Refundido de la Ley Foral de **Navarra** recoge, además, como objetivos del Plan General una serie de determinaciones sobre desarrollo sostenible orientadas a: fomentar el crecimiento compacto de los núcleos de formación [...]; diseñar las actuaciones de mejora de la eficiencia energética [...]; establecer determinaciones sobre

movilidad sostenible [...]; favorecer la accesibilidad [...] y la preservación del paisaje. (art. 52 TRLOTUN). Las leyes de **Extremadura** y de la **Comunidad Valenciana** definen también, en un sentido similar, los criterios de ordenación sostenible y de uso racional del suelo (art. 45 LOTUSE y arts. 7 y ss. LOTUPCV).

Desde una perspectiva negativa, algunas Comunidades Autónomas prestan especial atención a aquéllo que los planes no deben incluir como parte de su contenido. Este es el caso, por ejemplo, de **Asturias** que entiende que “no podrán reclasificar ni recalificar suelo que, siendo no urbanizable, hayan sufrido un proceso irregular de parcelación urbanística o incendio forestal¹⁷ mientras no hayan transcurrido veinte y treinta años respectivamente, desde que se hubieran producido tales hechos, salvo en casos excepcionales [...], y asegurando la participación o el control públicos de las plusvalías que eventualmente se generen. También las leyes de **Canarias** y de **Galicia** regulan los “Límites de la potestad de planeamiento urbanístico” (art. 139 LSENPC) y “Los Límites de sostenibilidad y calidad de vida y cohesión social” (arts. 41 y 42 LSG) respectivamente.

En definitiva, la actual legislación urbanística continúa, por un lado, reconociendo a los Planes Generales Municipales, –al menos formalmente–, como una pieza clave en el diseño de la ciudad, vinculada principalmente a la ordenación estructural del territorio y a la clasificación del suelo que condiciona el régimen estatutario de la propiedad; pero, por otro, encomienda a dichos planes la responsabilidad de encontrar el equilibrio económico, social y medioambiental que requiere la sostenibilidad. Y todo ello a través de un Instrumento de Planeamiento al que se atribuye una naturaleza jurídica reglamentaria, fuertemente condicionado por una estructura jerarquizada, una regulación compleja y unas afecciones sectoriales vinculantes.

5. El Plan General Municipal: Contenidos

Sobre la base común de la tradición urbanística que regula el contenido del Plan distinguiendo entre determinaciones de carácter general¹⁸ o estructurante, otras de carácter complementario y, por último, las determinaciones pormenorizadas de aplicación específica para cada tipo de suelo, algunas legislaciones urbanísticas han otorgado a las primeras un papel preponderante en el Plan General, concediendo a las segundas cierta flexibilidad para su modificación y desarrollo.

¹⁷ En este último caso se recoge la disposición de la norma básica estatal que lo impide: la Ley de Montes.

¹⁸ Art. 19 y ss. y SU (art. 29); SUBLE programado (art. 30,32 y 33); SUBLE no programado (art. 34 y 35) y SNUBLE (art. 36), del Reglamento 1978.

CC.AA.	Objeto del plan	D. Estructurantes		D. Pormenorizadas		Planes de desarrollo
		Generales	D. Complementarias/Específicas	Obligatorias (algunas)	Potestativas	
Andalucía	Art. 9	Art. 10	Arts. 17 y 18	Art. 10.2 SUC; SUNC, SUBLE Sec; Normativa SNUBLE	10.2. B	Planes de Desarrollo
Aragón		Art. 40		SUC (art. 41); SUNC (si lo prevé el plan) (art. 42); SUBLE delimitado (art. 43)SNUBLE (art. 46)	SUBLE No DELIMITADO (ART. 44)	Planes de Desarrollo
Asturias	Art. 58	Art. 59	SU (art. 60); SNUBLE (art. 61); SUBLE (art. 62); Uso comercial y de servicios (art. 63) y uso industrial (art. 64)			Planes de Desarrollo
Islas Baleares <i>Plan General Estructural</i>	Art. 36	Art. 37	SU y SUBLE (art. 136.B) y S Rústico (art. 136.C)	Planes de Ordenación Detallada (art. 40)		Planes de Desarrollo
Islas Canarias		Art. 136		Art. 137 (General y para SU, SUBLE Y S. Rústico). Arts. 135.3 y 142 Con carácter potestativo para todo tipo de suelo		Planes de Desarrollo
Cantabria		Art. 44 d. mínimas,	Generales (art. 45) Obligatorias para: SUC (art. 46); SUBLE (art. 48); SUBLE residual (si lo incluye el Plan. art. 49)); S. Rústico (art. 50)			<i>Clausula de supletoriedad</i> (art. 51) Planes de Desarrollo
Castilla-La Mancha		Art. 24	Potestativas para SUNC (art. 47)	Art. 24.2 detallada para SU, SUBLE delimitado		Planes de Desarrollo

FIG. 3/ Determinaciones estructurantes, complementarias y pormenorizadas en la legislación urbanística.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA.	Objeto del plan	D. Estructurantes		D. Pormenorizadas	
		Generales	D. Complementarias/Específicas	Obligatorias (algunas)	Potestativas
Castilla y León	Art. 40 (no distingue entre tipos de suelo)	Art. 41 con precisiones para SUC, SUNC, SUBLE y normas para S. rústico	Art. 91 del Reglamento. Incluye determinaciones de carácter general potestativas.	Art. 42. Potestativo para SUC, SUNC Y SUBLE	Planes de Desarrollo
Cataluña	Art. 57	Art. 58	SU (art. 58.2); SUC (arts. 58.3, 4 y 6); SUNC (art. 58.5); SUBLE delimitado (art. 58.7); SUBLE N delimitado (art. 58.8); SNUBLE (art. 58.9)		Planes de Desarrollo
Extremadura		Art. 45.2			
Galicia		Art. 52	SUC (art. 53); SUBLE (art. 56); S. Rústico (art. 57)	Art. 45.3 Nunca podrá modificar las del PGE. SU y SUBLE si lo hubiera (Cuando lo contemple el plan: o, detallada SUNC (art. 54); S. de núcleo rural (art. 55);	Planes de Desarrollo Planes de Desarrollo
La Rioja	Art. 62	Art. 63	SUC (art. 64) SUNC (art. 65) SUBLE Delimitado (art. 66) SUBLE N Delimitado (art. 67) SNUBLE (art. 68) Vivienda de protección pública (art. 69)		Planes de Desarrollo
Madrid	Art. 41	Art. 35.2	Sobre redes públicas (art. 36); sobre la división del suelo (art. 37); sobre los usos del suelo (art. 38); edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos (art. 39); SUBLE No sectorizado (art. 42.4.b); SUBLE Sectorizado (art. 42.5.c); SU (art. 42.6); otras complementarias (art. 42.7)	Art. 35.4 Determinaciones sobre las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizadas (art. 40) NSUBLE de protección (art. 42.2); SUBLE N sectorizado art. 42.4. c); SU (art. 42.6.e)	Planes de Desarrollo

Fig. 3/ Determinaciones estructurantes, complementarias y pormenorizadas en la legislación urbanística.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA.	D. Estructurantes		D. Pormenorizadas		
	Generales	D. Complementarias/Específicas	Obligatorias (algunas)	Potestativas	Planes de desarrollo
Murcia	Art. 116 D. generales	SU (art. 117); SNUBLE (art. 118); SUBLE (art. 119); D. para los sistemas generales (art. 120)		Potestativo (art. 115.3) SUBLE Sectorializado	Planes de Desarrollo
Navarra	Arts. 49.2/57.2	D. desarrollo sostenible (Art.52); movilidad sostenible (art. 53); vivienda (art. 54); espacios dotacionales y de servicios (art. 55)	Art. 49.3. Art. 57.3 solo para SUC y criterios generales de ordenación pormenorizada para SUNC Y SUBLE		Planes de Desarrollo
País Vasco	Art. 53	SU Y SUBLE sectorizado (art. 53.2); SUBLE No sectorizado (art. 53.3); SNUBLE (art. 53.4) y reglas específicas (art. 55)	Arts. 56 y 61.a) SUC	SUBLE Sectorizado SU que no sea Consolidado. (art. 61.b)	Planes de ordenación pormenorizada
Comunidad Valenciana. Plan General Estructural	Arts. 20 y 21	Objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad y directrices estratégicas del desarrollo previsto.(art. 22); Delimitación y caracterización de la infraestructura verde a escala municipal (art. 23); Red primaria y estándar global de zonas verdes y parques públicos (art. 24); Zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal distinguiendo entre función y contenidos (art. 25); zonas rurales (art. 26); zonas urbanizadas y de nuevo desarrollo y expansión urbana (art. 27); Clasificación del suelo (art. 28); Delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado (art. 29); Contenidos económicos (art. 30); Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico. (art. 31); Criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo. (art. 32) y Política pública de suelo y vivienda. (art. 33)	Plan de Ordenación pormenorizada (arts. 35 y 38)		Plan de ordenación pormenorizada y planes de desarrollo. (Art. 19)

Leyenda: La clasificación del cuadro parte de la distinción entre determinaciones estructurantes o generales (incluyendo las complementarias en relación con las distintas clases de suelo, como hace la Ley de 1976) y la complementarias que, dependiendo de la Comunidad Autónoma, deben o no formar parte del contenido del Plan General de manera obligatoria.

Fig. 3/ **Determinaciones estructurantes, complementarias y pormenorizadas en la legislación urbanística.**

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

Este es el caso, por ejemplo de la **Ley Balear**, que opta por distinguir entre el Plan Estructural y el Pormenorizado con el objetivo, por un lado, de simplificar y facilitar la comprensión del primero y, por otro, conseguir, que los Planes de Ordenación Detallada sean más flexibles y puedan incluir toda la ordenación detallada correspondiente a las tres clases de suelo, o bien tramitar varios planes independientes, pero coordinados entre sí, en función de las demandas socioeconómicas y urbanísticas y de criterios de oportunidad política.

El mismo objetivo persiguen también **Extremadura** y **Valencia** al separar las determinaciones estructurales y pormenorizadas en dos planes distintos. En concreto, la Exposición de Motivos de la Ley de la Comunidad Valenciana reconoce que

“la ley otorga el rango de ordenación estructural a aquellas determinaciones que implican decisiones de relevancia ambiental y territorial significativa respecto del modelo territorial; mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural, y regula el uso detallado del suelo y la edificación, y las actuaciones de gestión urbanística.”

Con dicha salvedad, incorporan solo determinaciones de carácter general o estructural los Planes Generales del **Principado de Asturias** (arts. 59 y ss. TROTUA), **Canarias**¹⁹ (art. 136 LSENPC), **Cantabria** (arts. 44 y ss. LOTRUSCAN) y **Castilla y León** (aunque admite de manera potestativa que se incluyan las pormenorizadas, art. 40 LUCyL), **Cataluña** (art. 58 TRLUC), **La Rioja** (arts. 63 y ss.) y **Murcia** (art. 116. LOTUM). El resto de CC.AA.: **Andalucía** (art. 10.2 LOUAN), **Aragón** (arts. 41 y ss. TRLUA), **Castilla-La Mancha** (art. 24 TRLOTAUCM), **Galicia** (arts. 52 y ss. LSG), **Madrid** (art. 35 y ss. LSM), **Navarra** (art. 57.3 TRLOTUN) y **País Vasco** (art. 61 LSUPV), incluyen de manera obligatoria, dentro del contenido del plan general las determinaciones pormenorizadas en relación con algunas clases de suelos.

Sobre la base de la información analizada se incluye un cuadro resumen de la situación en relación con el contenido de los planes que se desarrollará en el apartado siguiente (FIG. 3).

5.1. Las determinaciones estructurales y/o generales de ordenación urbanística

Las 17 leyes autonómicas regulan con escasas diferencias las determinaciones estructurantes que

tradicionalmente han conformado el contenido del Plan. Entre dichas determinaciones se encuentran la clasificación de suelo, la programación para su desarrollo, las referencias a la estructura general y orgánica del territorio, las medidas de protección del medio ambiente o las condiciones de su revisión. Partiendo de este esquema básico su número se ha incrementado de manera considerable en algunas CC.AA., incorporando referencias a la formulación del plan, a la protección del paisaje, a la vivienda, a los patrimonios públicos de suelo o a los estudios de tráfico o movilidad, entre otras. A continuación, se analizan aquellas que, por su novedad o especificidad, se consideran de mayor interés.

5.1.1. La formulación del plan

Varias CC.AA. incluyen entre sus determinaciones estructurantes elementos que vinculan la ordenación urbanística con el diagnóstico previo del municipio y la normativa territorial y sectorial.

Este es el caso, por ejemplo, de la Ley de **Castilla y León** que entiende que, entre las determinaciones estructurales o generales que deben recoger el Plan General, se encuentra la “formulación, a partir del análisis y diagnóstico de las circunstancias urbanísticas del Municipio, de sus propios objetivos y propuestas generales, que habrán de ser compatibles con la normativa sectorial, los instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento de los Municipios limítrofes.” (art. 41.a) LUCyL). En un sentido similar se pronuncian **Cantabria** (art. 44.1.a LOTRUSCAN), **Galicia** (art. 52.a LSG) o **Castilla-La Mancha**, que añade, además, “la previsión de la expansión urbana para los próximos 12 años” (art. 24.1.a TRLOTAUCM). **Extremadura** incluye como contenido del Plan General las “estrategias de revitalización del núcleo existente y [las] alternativas de ordenación y, en su caso, de crecimiento, con justificación de la alternativa elegida”, así como las “estrategias y, en su caso, normas de ordenación para favorecer la cohesión social y la ordenación con perspectiva de género [...]” (art. 47.1.c y d LOTUSE). También el **País Vasco**, entiende que la ordenación estructural debe ajustarse a “la estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo [que] deberá determinar la secuencia lógica del desarrollo urbanístico [...]” (arts. 53.1.a y 55 LSUPV)²⁰.

¹⁹ La regulación del contenido del Plan en la Ley Canaria es, a priori, mucho más amplia porque admite que, de manera potestativa, contengan la ordenación pormenorizada de todo tipo de suelo, sin perjuicio de que el planeamiento de

desarrollo pueda modificarla.

²⁰ Al mismo objetivo responde la Estrategia y Modelo de ocupación territorial de Navarra (art. 58.2 TRLOTUN), analizada como instrumento de planeamiento general.

5.1.2. La clasificación del suelo

Esta determinación define el contenido fundamental del Plan y le confiere su carácter protagónico dentro del sistema urbanístico español, puesto que de dicha clasificación depende, en gran parte, la configuración del contenido del derecho de propiedad²¹.

La regulación autonómica reproduce de manera prácticamente idéntica la clasificación tradicional que distingue entre suelos urbanos, urbanizables (susceptibles de desarrollo que podrán ser categorizados como sectorizados o delimitados y no sectorizados o no delimitados), y los no urbanizables o rústicos según cada Comunidad Autónoma. Así, mientras que algunas leyes urbanísticas se limitan simplemente a enunciar la necesidad de que el Plan realice la clasificación de suelo, otras describen su contenido de manera detallada en función de cada clase y categoría.

Especial referencia merece en este sentido el mantenimiento, por parte de la gran mayoría de las Comunidades Autónomas²², de las categorías que diferencian entre Suelo Urbano Consolidado y No Consolidado siguiendo el criterio que marcó en su día la Ley Estatal de Suelo de 1998, que quedó derogada con la entrada en vigor de la Ley de Suelo de 2007. Esta categorización dificulta que, entre sus efectos, sea posible reclamar entregas de suelo (cesiones) en el suelo urbano consolidado, y que deja abierta la puerta a obtenerlas en el suelo urbano no consolidado, viene planteando serios problemas en relación con la determinación del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, que, en realidad, depende del tipo de actuación urbanística que diseñe el plan, y no de una determinada categorización y denominación formal del suelo. Especialmente llamativo resulta, además, que se mantenga por parte de la legislación autonómica que rechazó de plano y con carácter casi generalizado el modelo liberalizador que aquella Ley estatal estableció.

²¹ Artículo 12.1 TRLSRU 2015: "1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien."

²² Extremadura y Baleares han prescindido ya de esta categorización del suelo urbano.

²³ Para la ley de la Comunidad Valenciana será suelo no urbanizable aquel que el plan general estructural zonifique como zonas rurales (art. 28.2 LOTUPCV) que estarán caracterizadas por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan. (art. 25 LOTUPCV). Para las zonas rurales, la ordenación estructural establecerá La diferenciación entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los

5.1.3. Suelo rústico o suelo no urbanizable

Novedosa resulta la exhaustiva pormenorización en relación con las determinaciones estructurantes relativas al suelo rústico o al suelo no urbanizable que, como no podría ser de otro modo, responde a la también exhaustiva categorización de estos tipos de suelos en la propia legislación autonómica. Sirva, a modo de ejemplo, la regulación de la **Ley Andaluza**²³ que establece que el Plan General de Ordenación Urbanística podrá reconocer, dentro del suelo clasificado como no urbanizable, el suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, el suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, el suelo no urbanizable de carácter natural o rural y el suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado (art. 46.2 LOUAN). De conformidad con dicha regulación, **Andalucía** recoge como determinación estructurante la normativa de las categorías del suelo no urbanizable de especial protección y la normativa e identificación de los ámbitos del hábitat rural diseminado (art. 10.1.A.h LOUAN). En un sentido similar se pronuncian también **Aragón** (art. 40.1.h TRLUA); **Baleares** (que distingue entre suelo rústico común y protegido, art. 37.h LUIB); **Cantabria** (art. 45 LOTRUSCAN); **La Rioja** (art. 63.e LOTUR) y **Castilla y León** (art. 41.g LUCyL) que incorporan como determinaciones estructurantes en el suelo rústico, las "normas de protección" que procedan en cada categoría para mantener su naturaleza, proteger el medio natural y asegurar el carácter aislado de las construcciones. **Madrid** incluye, de manera obligatoria, como contenido del Plan General las determinaciones pormenorizadas relativas al suelo no urbanizable de protección. (art. 35.2.d LSM).

La clasificación y categorización que realiza la Ley de **Canarias**²⁴ sobre el suelo rústico (art. 34 LSENPC) merece por sí misma un estudio espe-

valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística. (art. 26 LOTUPCV).

²⁴ Artículo 34. a) Suelo rústico de protección ambiental (SRPA), 1) Suelo rústico de protección natural (SRPN), 2) Suelo rústico de protección paisajística (SRPP) 3) Suelo rústico de protección cultural (SRPCU). 4) Suelo rústico de protección de entornos (SRPEN) 5) Suelo rústico de protección costera (SRPCO), b) Suelo rústico de protección económica (SRPE) 1) Suelo rústico de protección agraria (SRPAG) 2) Suelo rústico de protección forestal (SRPF).3) Suelo rústico de protección hidrológica (SRPH), 4) Suelo rústico de protección minera (SRPM),c) Suelo rústico de asentamiento (SRA), cuando existan núcleos de población consolidados, diferencia1) Suelo rústico de asentamiento rural (SRAR), 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola (SRAG), d) Suelo rústico de protección de infraestructuras (SRPI), e) Suelo rústico común (SRC), 1) Suelo rústico común de reserva (SRCR), 2) Suelo rústico común ordinario (SRCO), aquel que el planeamiento no incluya en ninguna otra categoría de suelo rústico.

cífico, pero destaca, entre las determinaciones estructurantes del plan,

“la delimitación de los asentamientos rurales y agrícolas, estableciendo, cuando sea preciso, los criterios para su ordenación pormenorizada, la determinación de las infraestructuras públicas de necesaria implantación en el suelo rústico, y la regulación de las condiciones complementarias que deben servir de base para la aprobación de los proyectos que, no obedeciendo a usos y actividades ordinarias del suelo rústico [...]” (art. 136. C LSENPC).

La importancia del suelo rústico para la ley de **Extremadura** queda patente con la creación, dentro de la clasificación de los instrumentos de ordenación territorial de desarrollo, de la figura de los Planes de Suelo Rústico que, si así lo han asumido los municipios que hayan solicitado su redacción, se impondrán incluso a los Instrumentos de Ordenación Urbanística. En este sentido, el Plan deberá recoger como determinación estructurante

“la categorización, ordenación y regulación del suelo rústico del término municipal con las mismas determinaciones que las establecidas en esta Ley cuando no esté asumido en dicho ámbito un Plan de Suelo Rústico.” (arts. 45.2.b LOTUSE).

Todas las CC.AA. que incorporan este tipo de determinaciones, tienen además como objeto su especial protección por su singular valor arquitectónico, histórico o cultural, y a tales de efectos, incluyen la previsión de elaboración de Catálogos específicos de elementos arquitectónicos o naturales, que deberán identificar las medidas de protección que procedan. Entre otras: **Cantabria** (art. 45.j LOTRUSCAN) **Castilla y León** (arts. 41. d LUCyL), **Galicia** (art. 52.h LSG), **La Rioja** (arts. 63.d y 72 LOTUR) y **Murcia** (art. 116.c LOTUM).

5.1.4. Protección medioambiental, naturaleza y paisaje

Aunque la defensa de los valores ambientales e incluso su reparación, tanto del territorio como de las propias ciudades, ha quedado en manos de la legislación sectorial de protección (FARIÑA, J:2011), algunas CC.AA. incorporan específicamente las referencias a la protección medioambiental, la naturaleza y el paisaje, dentro de las determinaciones que debe incluir el Plan General, sin perjuicio de lo establecido por la legislación básica (MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & OTROS: 2019).

Así, **Asturias** y **Cantabria** consideran como determinación estructurante las

“medidas para la protección y satisfacción de las exigencias del medio ambiente, de conformidad con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.”

En el primer caso, se incluyen además las

“normas de protección ambiental precisas para hacer compatible con los usos colindantes la implantación de industrias que puedan adoptar las medidas necesarias para mantener los estándares medioambientales que se fijen” (art. 59.2.k TROTUA).

El **País Vasco** incluye las

“directrices de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales y artificiales, en especial los relativos al patrimonio cultural” (art. 53.1.e LSUPV).

La Rioja (art. 63.h LOTUR) añade la “integración ambiental y para la pro-tección de la salud pública”, y **Galicia** las

“determinaciones necesarias para que las construcciones e instalaciones cumplan las condiciones de adaptación al ambiente” (art. 52.I LSG).

Especial referencia merece en este sentido la precisión de la Ley Foral **Navarra** en relación con el fomento de las actuaciones de mejora de la eficiencia energética (art. 52.2 TRLOTUN).

En este mismo contexto cabe destacar como una innovación importante de la legislación urbanística, la importancia que durante los últimos años ha adquirido el paisaje en la ordenación urbanística y, en concreto, en el contenido estructurante del Plan. Un claro ejemplo de ello son las Leyes de la **Comunidad Valenciana** – que incorpora el concepto en su propia denominación- y de **Canarias** que, además de contar con figuras de planeamiento específicas, establecen la necesidad de que el Plan contenga un análisis de integración paisajística (140.3 LSENPC) o un Estudio de paisaje (art. 34 LOTUPCV). También la **Ley Balear** y la **Navarra** (art. 52.5 TRLOTUN), incorporan como determinación estructurante las medidas de protección del medio ambiente, la naturaleza y el paisaje; igual que hace **Murcia** en los supuestos que requieren Estudio de Impacto Territorial o Estudio de Paisaje (art. 116.2 LOTUM). **Cantabria** recoge dentro de sus normas de aplicación directa y estándares urbanísticos en el planeamiento municipal: la protección del medio ambiente (art. 32 LOTRUSCAN) del entorno cultural (art. 33 LOTRUSCAN) y del paisaje (art. 34 LOTRUSCAN).

Como particularidad en la legislación urbanística, destaca en la Ley de la **Comunidad Valenciana**, la incorporación al contenido del Plan, como determinación estructurante, “la infraestructura verde”, definida como “el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes

ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores.” (art. 4 LOTUPCV).

5.1.5. Propuesta de programación

La legislación urbanística es muy desigual a la hora de regular la determinación relativa a la propuesta de programación (dos cuatrienios) que exigía la LS 1976 y que estaba orientada, por una parte, a la ejecutividad real del Plan de conformidad con sus previsiones de desarrollo y, por otra, a la coordinación de la inversiones públicas y privadas necesarias para llevarlo a cabo (art. 19 del Reglamento 1978). Previsiones que, en cualquier caso, se han demostrado insuficientes y lejanas a una mínima posibilidad de adaptación de los Planes a una realidad urbana y social que, 44 años después, es muy cambiante. Todo ello sin entrar aún en la duración que conlleva su tramitación, revisión o modificación.

En este sentido mientras que leyes como la de **Andalucía** establecen que los Planes Generales de Ordenación Urbanística deben contener las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural, para **Aragón** esta determinación de los plazos máximos tiene carácter potestativo, aunque, en defecto de previsión, estima que el plazo máximo para el suelo urbanizable será de veinte años y de doce para el suelo urbano no consolidado. (art. 40.f TRLUA). **Baleares** se limita a establecer que el Plan debe recoger las previsiones temporales para su desarrollo o, si no lo hace, al menos el señalamiento de las prioridades de actuación para coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas (arts. 35.1.d y 37.g LUIB).

También para **Asturias** el Plan podrá recoger la programación en dos etapas de cuatro años, como hacía la LS 1976, o modalidad equivalente alternativa, con el objetivo de coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas (art. 59.m TROTUA). **Cantabria** recoge “la programación de etapas en lo que afecte a la iniciativa pública” (art. 45.2. b LOTRUSCAN) y el establecimiento de los plazos para que se aprueben los Planes Parciales, lo mismo que el **País Vasco** (53.1.d LSUPV) y **Galicia** que fija el plazo para la aprobación del planeamiento de desarrollo será, si no se especifica otra cosa, en tres años (art. 52.k LSG).

En **La Rioja** los planes deberán incluir una programación para determinar la estrategia de su desarrollo a medio y largo plazo y, con carácter

indicativo, los plazos y condiciones en los que tengan que ser ejecutadas las actuaciones de iniciativa particular. (arts. 63.f y 70) En el mismo sentido, **Murcia** recoge los plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos (art. 116. 1.d LOTUM). En **Cataluña**, cuando no exista el programa de actuación urbanística, los planes deberán incluir, por medio de la agenda, las determinaciones propias de éstos con respecto a las prioridades y a las previsiones temporales de la ejecución del plan de ordenación urbanística municipal. (art. 58.1.i TRLUC). También **Valencia** regula de manera independiente el Programa de Actuación Urbanística (y de renovación y regeneración urbana), pero con un contenido que excede la mera programación temporal y vinculado al proceso de gestión urbanística (art. 108 y ss. LOTUPCV).

5.1.6. Viviendas protegidas

Esta determinación, que tradicionalmente se había mantenido al margen del Plan, vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda reconocido por la Constitución. Aunque algunas CC.AA. empezaron a recogerla en sus respectivas legislaciones con criterios muy diferentes, su inclusión en la LS 2007, estableció unos estándares mínimos para todo el territorio nacional.

La regulación autonómica sobre esta materia es muy diversa. Algunas CC.AA. le dedican una regulación específica como contenido del Plan General, mientras que otras las incluyen directamente como determinaciones de carácter estructurante. Así, por ejemplo, mientras que **Aragón** se limita a indicar que el Plan debe incluir las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas protegidas de acuerdo con las necesidades definidas por el propio plan (art. 40.d TRLUA); otras leyes, como la de **Baleares**, consideran determinación estructurante la evaluación de las necesidades de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la fijación de las reservas para este tipo de vivienda en las actuaciones de transformación urbanística que se prevean, así como su ubicación, con un mínimo del 30% (art. 37.i LUIB).

En el mismo sentido, **Andalucía** establece que, en cada área de reforma interior o sector con uso residencial, deben reservarse, al menos, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas protegidas (art. 10.1.A.b LOUAN). También para La Rioja (art. 69 LOTUR) los Planes Generales Municipales deberán asegurar esa reserva mínima del 30%, que se fijará en atención a las necesidades de

los municipios y a su volumen de población. **Cataluña**, prevé que el planeamiento pueda recoger como determinación estructurante el sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas (art. 58.1.g TRLUC), y fija la reserva de suelo suficiente para la construcción de viviendas de protección pública para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo,

“el suelo correspondiente al 30% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable, un 20% del cual, como mínimo, ha de destinarse a viviendas de protección oficial de régimen general, de régimen especial, o de ambos regímenes, o los regímenes que determine como equivalentes la normativa en materia de vivienda, destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso [...]” (art. 57.3 TRLUC).

Aunque no como determinación general, para **Castilla y León** esta reserva será de entre el 30 y el 80 por ciento de la edificabilidad residencial de cada sector de suelo urbano no consolidado y urbanizable, sin perjuicio de la potestad de los promotores para dedicar también a la construcción de viviendas con protección pública terrenos exteriores a la reserva, con una serie de excepciones (art. 38.2 LUCyL). **Navarra** recoge un artículo específico que desarrolla la determinación estructurante sobre vivienda (art. 49.2.b TRLOTUN) con la siguiente previsión:

“los Planes Generales Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial, prevista para un período de al menos ocho años a partir de la aprobación definitiva del planeamiento, se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.” (art. 54 TRLOTUN).

El **País Vasco** incluye como contenido estructurante

“Las determinaciones precisas para garantizar el cumplimiento tanto de los estándares y cuantías mínimas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública como de las reservas para alojamientos dotacionales. (art. 53.1.g LSUPV). Dicha previsión es también determinación estructurante para **Extremadura** (art. 45.2.i LOTUSE).

Para **Murcia** el Plan podrá:

“determinar las condiciones y ámbitos de aplicación de primas de aprovechamiento de hasta el veinte por ciento para usos que se propongan opcionalmente como alternativos al residencial no protegido, tales como el destinado a vivienda de protección pública, el hotelero u otros de menor valor lucrativo, siempre que sean compatibles con el residencial [...]” (arts. 116.3 y 4 LOTUM).

La **Comunidad Valenciana** recoge como determinación estructurante la política pública de suelo y vivienda (art. 21.1.k) y establece unos mínimos, con destino preferente al alquiler o al régimen de derecho de superficie y venta (art. 33 LOTUPCV).

5.1.7. La Normativa como determinación estructurante

A la distinción entre las “Normas”, entendidas éstas como Instrumentos de planeamiento independientes, y la “normativa” que, como documentación acompaña a los planes, hay que añadir, además, las referencias a la normativa como determinación de carácter estructurante. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley de **Cantabria** que, sin perjuicio de lo ya referido sobre la normativa de protección de los suelos rústicos o no urbanizables, entiende que será determinación estructurante del Plan

“las normas urbanísticas de carácter general que regulen las diferentes clases y categorías de suelo, así como las definiciones de los parámetros de la edificación y de usos que sean necesarios para concretar las determinaciones a que se refiere este artículo.” (art. 136.A.e LSENPC).

También tiene la consideración de determinación estructurante para **Andalucía** la normativa para la protección y adecuada utilización del litoral con delimitación de la Zona de Influencia (art. 10.1.A.i LOUAN).

5.1.8. Estudios de tráfico y movilidad

La regulación de la determinación relativa a los usos y edificabilidades globales es muy similar en todas las legislaciones urbanísticas, que coinciden en otorgarle carácter estructurante a uno de los elementos que más contribuyen a definir la estructura de una ciudad y que condiciona otros aspectos clave como son la complejidad, la movilidad, la distribución del espacio público y los servicios, los condicionantes de una ciudad de proximidad y saludable, la cohesión social e, incluso, la contaminación medioambiental.

Precisamente, en relación con estos aspectos, algunas CC.AA. prestan una atención especial a los estudios sobre tráfico y la movilidad y los recogen como determinaciones estructurantes. Este es el caso de **Andalucía** que prevé, para determinados municipios la

“definición de una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, de aparcamientos y de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos para la ciudad” (art. 10.B.b LOUAN).

Para **Aragón**, este estudio deberá incluirse, especialmente para las zonas con actividades singulares o de población que generen estas demandas, y deberá ponderar impactos sobre las redes supramunicipales de comunicaciones y transportes en función de los nuevos desarrollos previstos (art. 40. 2 TRLUA).

En un sentido similar se pronuncian **Castilla y León** (art. 36.bis LUCyL), **Cataluña** (art. 58.1.h TRLUC), **Baleares** (art. 37.f LUIB) y **Galicia** (art. 52.g LSG) que, además, según el análisis de la movilidad, incorpora la previsión de aparcamientos de titularidad pública, que podrán ubicarse incluso en el subsuelo de los sistemas viarios y de espacios. Para **Navarra**

“el planeamiento urbanístico promoverá la movilidad y el urbanismo sostenibles, a fin de reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público” y [...] Los ayuntamientos garantizarán la coordinación entre el planeamiento urbanístico y la planificación del transporte.” (art. 52.3 TRLOTUN).

Esta **Comunidad Foral** prevé además una determinación específica sobre accesibilidad en construcciones y espacios públicos (art. 52.4 TRLOTUN).

5.1.9. Indicadores de crecimiento de población y de evaluación de sostenibilidad

El establecimiento de indicadores en el planeamiento y, específicamente, en las determinaciones estructurantes del Plan, pueden considerarse también como un elemento innovador en la regulación del planeamiento que contribuye a realizar su seguimiento y evaluación.

Aunque aún son pocas las legislaciones que lo recogen, cabe destacar la previsión de la Ley **Navarra** que establece que el Plan General Municipal deberá incorporar entre sus determinaciones un sistema de indicadores de gestión y resultados (art. 51. 7 TRLOTUN). En el mismo sentido, **Extremadura** prevé una serie de indicadores de sostenibilidad territorial y urbana que, fijados reglamentariamente, permitirán a los instrumentos alcanzar los valores de sostenibilidad reconocidos por los estándares mínimos de sostenibilidad establecidos al efecto (arts. 45.2.g y 10 y ss. LOTUSE).

La **Comunidad Valenciana** exige explicitar objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad para el seguimiento del plan general estructural o de las directrices de ordenación territorial, respectivamente. (art. 22 LOTUPCV), mientras que para **Cataluña** el Plan deberá recoger específicamente

“los indicadores de crecimiento, población, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbano que deban ser considerados para decidir la oportunidad y la conveniencia de cada actuación, de acuerdo con los intereses públicos derivados del imperativo de utilización racional del territorio.”, e “incorpora[r] previsiones sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y energéticos” (art. 58.1.d TRLUC).

5.1.10. Determinaciones complementarias en relación con cada clase de suelo

Como ya se ha mencionado, las CC.AA. que mantienen una estructura similar a la recogida por la LS 1976 y su Reglamento de desarrollo, además de contener las determinaciones generales a las que ya se ha hecho referencia, recogen una serie de determinaciones complementarias específicas para cada tipo de suelo, que formarán parte del contenido del Plan General atendiendo a la regulación específica de cada CC.AA. Así se recoge en la Fig. 3.

5.2. Las determinaciones pormenorizadas de ordenación urbanística

Como en el caso de las determinaciones estructurantes, la legislación de las CC.AA. contiene una variada y extensa regulación de las determinaciones pormenorizadas. Aunque con carácter general dichas determinaciones conformarán el contenido de los Planes de Desarrollo, lo cierto es que son muchas las CC.AA. que también las incluyen como contenido (obligatorio o potestativo, según los casos) de los Planes Generales. Este aspecto, sin duda, condiciona la rigidez del planeamiento. De alguna manera, la estricta y rigurosa regulación que, sin duda, tiene como fin último proteger el interés general, termina por convertir al Plan en un documento muy complejo en su elaboración y contenido que desincentiva su revisión y que se “adapta” a las necesidades de cada momento mediante modificaciones puntuales que no responden a la visión estratégica que le correspondería y que, llevado a sus últimas consecuencias, acaba por generar inseguridad jurídica y falta de coherencia.

Especial importancia tienen estas determinaciones para las CC.AA. de **Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco** que de manera obligatoria las reconocen como contenido del Plan General en relación con el Suelo Urbano y el Suelo Urbanizable (**Galicia**, también en el suelo de núcleo rural y **Madrid** para el suelo no urbanizable de protección) y potestativas en el resto de casos. (Fig. 4).

CC.AA. ²⁵ Contenido estructurante o general ²⁶	ANDALUCÍA (art. 10)	ARAGÓN (art. 40)	ASTURIAS (art. 59)	BALEARES (art. 37)	CANARIAS (art. 136)	CANTABRIA ²⁷ (art. 44)	C. LA MANCHA (art. 24)	C.Y LEÓN (art. 43) (arts. 80 y ss. del Reglamento)	CATALUÑA (art. 58)	EXTREMADURA (art. 45.2)	GALICIA (art. 52) D. generales (art. 51)	LA RIOJA (art. 63) D. generales	MADRID (art. 35)	MURCIA (art. 116)	NAVARRA (art. 49)	PAÍS VASCO (arts. 53 y 60)	VALENCIA (art. 21)
Formulación plan/ Directrices/ criterios para el desarrollo		Art. 40.1.f		Art. 37.e	Art. 136. B.d	Plazos Art. 45.2.f	Art. 24.1.f	Art. 41.a, e	Art. 57.2.c	Art. 47.1.a	Art. 52.a (art. 51)	Art. 41.3.a	Art. 41.3.a	Art. 116.1.d	Arts. 51/ 58.2	Art. 53.1.a	Art. 21.2
Condiciones y criterios de desarrollo de cada uno de los instrumentos de desarrollo		Art. 40.1.f		Art. 37.e	Art. 136. B.d	Plazos Art. 45.2.f	Art. 24.1.f	Art. 41.a, e	Art. 57.2.c	Art. 47.1.e	Art. 52.e sistema de actuación de SUNC Y SUBLE			Art. 116.1.d		Art. 53.1.d y h	Arts. 21.1.i y j/ 22.4/ 31.
Clasificación del suelo /superficies asignadas/ categorías de suelo	Art. 10.1.A. c	Art. 40.1.a	Art. 59.2.b	Art. 37.a	Art. 136.A.a	Art. 44.1.b	Art. 24.1.b	Art. 41.b	Art. 58.1.a	Art. 45.2.a, f	Art. 52.b	Art. 63.a	Arts. 35.2.a/ 37-38-39	Art. 116.1b	Art. 49.2.a	Art. 53.1.b	Art. 21.1.f /28
Delimitación de ámbitos/ zonas		Art. 40.1. f		Art. 37.c	Art. 136. A.b y c	Art. 44.1.c	Art. 24.1.c	Art. 41.e	Art. 58.1.a	Art. 45.2.c	Art. 52.c y d/f52.i/44	Art. 64, 65, 66 y 67	Arts. 35.2. c/37	Art. 116.1.b	Art. 4arts. 9.2.b/50	Art. 53.1.b	Arts. 21.d) /25, 26, 27 29
Estructura del territorio/ dotaciones. Red primaria comunicaciones, zonas verdes y parques públicos	Art. 10.1.A. c	Art. 40.1.b	Art. 59.2.a	Art. 37.f	Art. 136.A.d	Art. 44.1.c	Art. 24.1.e	Art. 41.c	Art. 58.1.f	Art. 45.2.e (núcleo de rele- vancia territorial)	Arts. 52.f/52.j	Art. 63.b y c	Art. 35.2.b/ 36	Art. 116.1.a/ art. 120	Art. 49.2.c/ 55	Art. 53.1. c y e; 54	Arts. 21.c/ 24

Fig. 4/ Determinaciones estructurantes de los Planes Generales.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA ³⁵ Contenido estructurante o general ³⁶	ANDALUCÍA (art. 10)	ARAGÓN (art. 40)	ASTURIAS (art. 59)	BALEARES (art. 37)	CANARIAS (art. 136)	CANTABRIA ³⁷ (art. 44)	C. LA MANCHA (art. 24)	C. Y LEÓN (art. 41) (arts. 80 y ss. del Reglamento)	CATALUÑA (art. 58)	EXTREMADURA (art. 45.2)	GALICIA (art. 52) D. generales	LA RIOJA (art. 63) D. generales	MADRID (art. 35)	MURCIA (art. 116) art. 120	NAVARRA (art. 49)	PAÍS VASCO (arts. 53 y 60)	VALENCIA (art. 21)
Sistemas generales supramuni- cipales	Art. 10.1.B.c				Art. 136.A.d					Art. 45.2.d			Arts. 36.4	Art. 116.1.a / art. 120		Art. 53.1.f	Art. 24
Usos y edificabilidades globales	Art. 10.1.A. d	Art. 40.1.c, 40.1. e	Art. 63 y 64	Art. 37.b		SUC Art. 44.1.e	Art. 24.1.d	Art. 41.e	Art. 58.2.e	Art. 45.c			Art. 35.2.c /38/39	Art. 116.1.b	Arts. 49.2.d/ 51.4	Art. 53.1.c	
Suelo urbanizable	Art. 10.1.A. f				Art. 136. B.b	Ord. de- tallada SUNC Y SUBLE. Art. 44.2	Art. 24.2.c	Art. 35	Art. 58.7 y 8		Art. 52.1	Art. 66	Art. 42.5	Art. 119	Arts. 49.2.d y 51.4	Art. 53.2	Art. 27
Suelo urbanizable no sectorizado/ no delimitado	Art. 10.1.A. e							Arts. 36,38	Art. 58.9			Art. 67	Art. 42.4	Art. 118	Art. 51.8	Art. 53.3	Art. 21.1.g
Especial protección	Art. 10.1.A. g	Art. 40.1.g	Art. 59.2. c, d, e, f y g		Art. 136.A.f	Art. 44.1.d, núcleos de pobla- ción exis- tentes. Art. 44.1.c Catálogo		Catálogo Arts. 41.d /38			Catálogo Art. 52.h	Art. 63.d Catálogos y art. 72	Art. 42.2 y 3	Catálo- gos. Art. 116.c	Art. 49.2.e		Art. 21.1.e/ 26. b
Suelo rústico/ protección (NUBLE)	Art. 10.1.A. h	Art. 40.1.h normativa normativa		Normati- va art. 37.h	Art. 136.C.a	Normas Catalogo edifica- ciones arts. 45.2.g 45.2.j	Art. 24.1.b y f	Art. 41.g	Art. 58.9.a	Art. 45.b	Art. 57	Art. 63.e /art. 68	Art. 35.2.d		Art. 49.2.e	Art. 53.4	Art. 26

Fig. 4/ Determinaciones estructurantes de los Planes Generales.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA ²⁵ Contenido estructurante o general ²⁶	ANDALUCÍA (art. 10)	ARAGÓN (art. 40)	ASTURIAS (art. 59)	BALEARES (art. 37)	CANARIAS (art. 136)	CANTABRIA ²⁷ (art. 44)	C. LA MANCHA (art. 24)	C.Y LEÓN (art. 41) (arts. 80 y 85. del Reglamento)	CATALUÑA (art. 58)	EXTREMADURA (art. 45.2)	GALICIA (art. 52) D. generales	LA RIOJA (art. 63) D. generales	MADRID (art. 35)	MURCIA (art. 116)	NAVARRA (art. 49)	PAÍS VASCO (arts. 53 y 60)	VALENCIA (art. 21)
Propuesta de programación	Art. 10.3	Art. 40.1.i art. 39.1.b (20 años)	Art. 59.2.m Dos etapas de 4 años	Art. 37.g	Art. 136.A.f	Potes-tativo art. 45.2.b	Art. 24.3 a	Art. 38 ley Art. 82 Reg.	Agenda Art. 58.1.i	47.1.a	3 años Art. 52.I	Art. 63.f/ art. 70	41.3. f	Art. 116.d		Art. 53.1.d	Art. 22
Protección medioambiental/ naturaleza y paisaje	Art. 10.3		Art. 59.2.j, k	Art. 37.h	Art. 136.A.f	Adicio- nales a las exigidas. Potes- tativo. Art. 45.2.c		Art. 36			Art. 43	...y salud pública Art. 63.h		Art. 116.2	sobre desarrollo sostenible ²⁸ art. 52/ 56	Art. 53.1.e	Art. 52
Previsión de Revisión del plan	Art. 10.3		Art. 59.2.I	Art. 37.j		Art. 45.2.i			Art. 57.2.d			Art. 63.g		Art. 116.d			
Viviendas protegidas	Art. 10.1.A. b	Art. 40.1.d		Art. 37.i		Potes-ta- tivas	Art. 24.3 a	Art. 38 ley Art. 82 Reg.	Arts. 57.3, 4, 5, 9 y 7/58.1.g	Art. 45.i	Art. 42.9	Art. 69	Art. 42.5.c	Art. 116.3 y 4	Art. 54	Art. 53.1.g	Arts. 21.1.k /33
Normativa General				Suelo rustico Art. 37.h	Art. 136.A.e										Art. 51.2		
Normativa litoral/ Dominio público	Art. 10.1.A. i		Art. 59.2.h														
Estudios de tráfico/ movilidad	Art. 10.1.B.b	Capitales de pro- vincia Art. 40.2		Art. 37.f				Art. 36.bis	Art. 58.1.h		Art. 52.g				Art. 53		Art. 29

Fig. 4/ Determinaciones estructurantes de los Planes Generales.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA. ³⁵ Contenido estructurante o general ³⁶	ANDALUCÍA (art. 10)	ARAGÓN (art. 40)	ASTURIAS (art. 59)	BALEARES (art. 37)	CANARIAS (art. 136)	CANTABRIA ³⁷ (art. 44)	C. LA MANCHA (art. 24.)	C.Y LEÓN (art. 41) (arts. 80y 55. del Reglamento)	CATALUÑA (art. 58)	EXTREMADURA (art. 45.2)	GALICIA (art. 52) D. generales	LA RIOJA (art. 63) D. generales	MADRID (art. 35)	MURCIA (art. 116)	NAVARRA (art. 49)	PAÍS VASCO (arts. 53 y 60)	VALENCIA (art. 21)	
Registro de solares						Y tanteo y retracto art. 45.2.h								Art. 116.d				
Construcciones fuera de ordenación						Art. 44.1.f	Art. 24.2.d			Art. 45.h				Art. 116.d				
Patrimonio público de suelo (áreas de tanteo y retracto								Delimita- ción de reservas para am- pliar PPS art. 41.f/						Art. 116.d	Art. 49.2.f	Art. 53.3.d	Arts. 21.1.k /33	
Indicadores de crecimiento de población y de evaluación de sostenibilidad				Capaci- dad máxima. Art. 37.c					Art. 58.1.d	Art. 45.g					Art. 51.7		Arts. 21.1.a /22	
Previsiones disponibilidad de recursos hídricos y energéticos								Art. 36 ter	Art. 58.1.e								Art. 22.2.c	
Delimitación y caracterización de la infraestructura verde																		Arts. 21.1.b /23

Fig. 4/ Determinaciones estructurantes de los Planes Generales.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

CC.AA. ²⁵ Contenido estructurante o general ²⁶	ANDALUCÍA (art. 10)	ARAGÓN (art. 40)	ASTURIAS (art. 59)	BALEARES (art. 37)	CANARIAS (art. 136)	CANTABRIA ²⁷ (art. 44)	C. LA MANCHA (art. 24)	C.Y LEÓN (art. 43) (arts. 80y ss. del Reglamento)	CATALUÑA (art. 58)	EXTREMADURA (art. 45.2)	GALICIA (art. 52) D. generales	LA RIOJA (art. 63) D. generales	MADRID (art. 35)	MURCIA (art. 16)	NAVARRA (art. 49)	PAÍS VASCO (arts. 53 y 60)	VALENCIA (art. 21)
	Art. 30	Art. 71	Art. 59	Art. 36 quater	Art. 47.1.a y d	Art. 38	Art. 39	Art. 21.1.a	Art. 52.2.4	SU Y SUBLE (art. 53.2)							
Estudio Económico y financiero																	
Consideración de riesgos naturales y tecnológicos																	
Cohesión social																	
Accesibilidad																	
Incluyen en las determinaciones generales las distintas clases de suelo	Referencias al SU, SUNU-BLE Y SNUBLE ESPECIAL	SU (art. 60), SNUBLE (art. 61); SNUBLE (art. 62)	SU (art. 60), SNUBLE (art. 61); SNUBLE (art. 62)	Art. 37. a) SU, SNUBLE, S. Rústico	SU Y SUBLE (art. 136.B), S. Rústico (136.C)	SUC (art. 46), SUNC (art. 47), SUC (art. 48), SUC (art. 49), SUC (art. 50)	SUC (art. 46), SUNC (art. 47), SUC (art. 48), SUC (art. 49), SUC (art. 50)	SUC (art. 53), SUNC (art. 54), NÚCLEO RURAL (art. 55), SUC (art. 56), RUSTICO (art. 57)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)	SUC (art. 64), SUNC (art. 65), SUC (art. 66), SUNC (art. 67), SUC (art. 68)

²⁵ Leyenda: se incluyen en este cuadro (en color gris) los elementos que, de manera específica, se regulan como determinaciones estructurantes o generales en las leyes autonómicas. Se incluyen en color naranja, algunos elementos que forman parte del contenido del plan, pero no tienen o no se definen específicamente como determinaciones estructurantes. Se incluyen en color rosa las determinaciones estructurantes potestativas. Se recogen en color marrón los artículos que desarrollan una determinación estructurante.

²⁶ Regulado expresamente como contenido estructurante o general del plan por la Ley urbanística.

²⁷ Cantabria, en los arts. 32 y ss. de su ley recoge las "Normas de aplicación directa y estándares urbanísticos en el planeamiento municipal sobre Protección del medio ambiente; protección del entorno cultural; protección del paisaje; pantallas vegetales; distancias; alturas y volúmenes; edificabilidad, densidades y ocupación; espacios libres y equipamientos de sistemas generales; espacios libres y equipamientos de sistemas locales; reserva de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y otras determinaciones sustantivas. En el artículo 44, regula las determinaciones mínimas que debe tener el plan y en el art. 45, las determinaciones de carácter potestativo que pueden o no incluirse como contenido del plan.

²⁸ Artículo 52 de la Ley Navarra, incluye en el contenido del Plan General referencias a la consolidación de los núcleos urbanos existentes, la accesibilidad, la eficiencia energética, etc. Dentro de las determinaciones sobre desarrollo sostenible.

Fig. 4/ Determinaciones estructurantes de los Planes Generales.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

Para terminar, es preciso volver a insistir en este punto en las regulaciones de **Baleares**, **Extremadura** y la **Comunidad Valenciana** que remiten la ordenación detallada o pormenorizada que tradicionalmente formaba parte del Plan General en un plan específico: los Planes de Ordenación Pormenorizada, en el caso de Baleares (arts. 40 y 42 LUIB); el Plan General detallado de **Extremadura** (art. 48 LOTUSE) y el Plan de Ordenación Pormenorizada de la **Comunidad Valenciana** (arts. 19.3 y 38 LOTUPCV).

Así, para **Baleares** los Planes de Ordenación Detallada podrán formularse con gran flexibilidad, bien incluyendo toda la ordenación detallada correspondiente a las tres clases de suelo, o bien tramitando varios planes independientes, pero coordinados entre sí y se podrán elaborar también para ámbitos muy concretos, facilitando su modificación o revisión (art. 40.3 LUIB). La **Comunidad Valenciana** simplifica aún más su contenido al referirlo a la ordenación de suelo urbano y a la regulación de las Ordenanzas generales de edificación aplicables en todo el término municipal (art. 38 LOTUPCV). En el caso de **Extremadura**, el Plan General Detallado será el encargado de establecer la ordenación detallada del suelo urbano y, opcionalmente del suelo urbanizable si lo hubiera, y la normativa de aplicación que regule la ordenación, ejecución y gestión del plan.

6. Conclusiones

En la actualidad, aproximadamente el 82% de los 8.125 municipios españoles cuentan con un Instrumento de Planeamiento de carácter general, y solo 1.460 (un 18%), de pequeña población, no disponen de ninguna figura de planificación²⁹. Estos datos, a priori, dejan a España en una muy buena posición en relación con el cumplimiento de los objetivos de los acuerdos internacionales que encuentran en la planificación urbana uno de los mejores instrumentos para conseguir ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles³⁰, y, ahora más que nunca, también, saludables.³¹

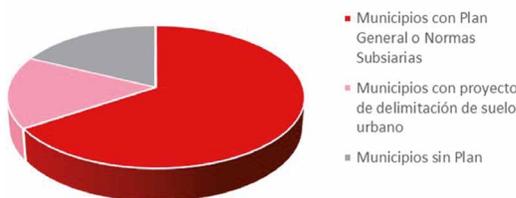


FIG. 5/ Municipios Españoles con Plan General o Instrumento similar.

Fuente: Agenda Urbana Española, 2019. Elaboración propia.

Antigüedad de los Planes Generales por CC.AA

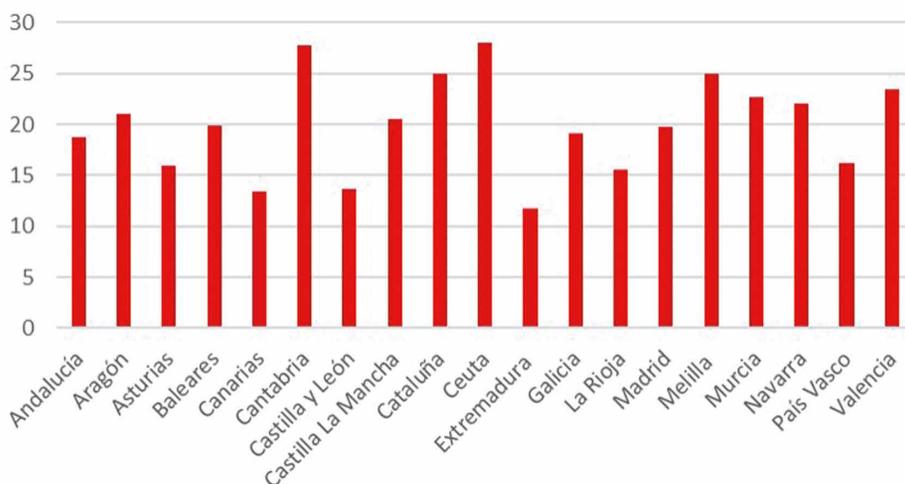


FIG. 6/ Instrumentos de Planeamiento general en ciudades de más de 20.000 habitantes³².

Fuente: Revista CyTET. Elaboración Propia.

²⁹ Fuente: Agenda Urbana Española.

³⁰ Agenda de Desarrollo Sostenible: ODS 11.

³¹ Urban planning crucial for better public health in cities.

ONU-HABITAT y OMS. 21 de mayo de 2020. Pandemia COVID.19.

³² Planes Generales y Normas Subsidiarias

No obstante, si se analiza la antigüedad de estos instrumentos, los datos no parecen tan halagüeños. De hecho, entre los municipios de más de 20.000 habitantes, la antigüedad media de los Planes Generales es de 20, 25 años.

Pero la obsolescencia de los planes es solo uno de los síntomas de la difícil situación en la que se encuentra el sistema de planeamiento urbanístico español.

De hecho, en un estudio comparado como éste, que analiza 17 legislaciones diferentes, parece inevitable concluir que uno de sus signos más visibles es la heterogeneidad formal, –que no sustancial–, de su regulación, y ello pese a que el amplio margen de competencias reconocido a las Comunidades Autónomas ofrece la posibilidad de elaborar modelos urbanísticos radicalmente diversos, aún dentro del marco normativo básico de la Ley estatal de Suelo.

Es constatable que, con carácter general, las modificaciones introducidas no parecen haber contribuido a hacer que los instrumentos de planeamiento estén más actualizados, o sean más útiles, más flexibles y eficaces, sino más bien todo lo contrario, han contribuido a debilitar su coherencia como sistema y, en ocasiones, han propiciado que se altere el régimen de competencias entre los distintos niveles de administración e incluso entre diferentes áreas temáticas (ordenación del territorio versus urbanismo).

En este sentido, resulta especialmente llamativa la excelsa y rigurosa regulación autonómica en relación con el contenido de los planes urbanísticos, y también la proliferación de figuras de planeamiento de carácter supramunicipal que deja patente que el fenómeno urbano supera con creces los límites del término municipal, frente a la escasez de Directrices o Planes de Ordenación Territorial de escala regional (DE LA CRUZ MERA, A. & MADURGA, M.I.: 2018), cuya competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Desde la perspectiva del contenido, y pese a los principios de “máxima sencillez y proporcionalidad” o de “mínimo contenido necesario y simplicidad” que invocan para los planes algunas de las leyes urbanísticas analizadas³³, lo cierto es que el número de determinaciones, no solo estructurantes, sino también complementarias y pormenorizadas, es tan amplio que resulta prácticamente imposible llegar a comprender cómo funciona el sistema y, lo que es más importante, cómo ponerlo en práctica y cómo adaptarlo a una realidad cambiante.

Parece interesante en este punto simplificar al máximo todo lo analizado y preguntarse en qué momento la figura del Plan General, que estaba

pensada para diseñar la ciudad –fundamentalmente su desarrollo–, dentro de un sistema jerárquico más completo que le vinculaba a nivel territorial y normativo, y con un contenido tasado y estructurante que, a priori, debía ser desarrollado por otros instrumentos, se ha convertido en “el instrumento para todo”: de planificación estratégica, de desarrollo de la ciudad, de intervención en la ciudad consolidada, de coordinación sectorial, etc. Parece difícil que un sistema tan complejo y exhaustivo pueda responder a la flexibilidad que reclama la realidad de las ciudades del siglo XXI, manteniendo además la seguridad jurídica y la defensa del interés general que se reclama a la ordenación urbanística como potestad pública.

Sin perjuicio de lo expuesto, es justo reconocer que algunas de las principales innovaciones realizadas por las leyes objeto de estudio están, al menos en parte, orientadas a resolver estos problemas. Merecen destacarse en este sentido, aquellas destinadas a descargar a los Planes Generales, tanto en relación con sus responsabilidades como respecto a sus contenidos. En el primer supuesto se encuentran aquellas que, en desarrollo de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, ofrecen unas directrices estratégicas que orientan las exigencias del desarrollo regional y buscan coordinar los diferentes intereses sociales, económicos y medioambientales. Entre las segundas, las que reconducen a dichos instrumentos hacia su diseño original y simplifican su contenido a la definición del modelo estructurante de la ciudad y del territorio para el que fueron pensados, a la vez que deja en manos de los Planes de carácter pormenorizado y de desarrollo, la flexibilidad que necesitan para poder adaptarse a las circunstancias de cada momento, facilitando así su eventual modificación.

Especial atención merece también la respuesta de esta regulación autonómica a los requerimientos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible realizados por los acuerdos internacionales y por la legislación básica estatal. La incorporación en los planes de la perspectiva de género, la introducción de los aspectos ambientales y territoriales desde una visión conjunta y ponderada que contribuya al uso racional del territorio, la protección de sus valores y la mejora de su calidad son, sin duda, innovaciones que deben valorarse de manera muy positiva. Lo mismo ocurre con el cambio de paradigma que mira a la ciudad existente, a su conservación y regeneración, frente al urbanismo desarrollista tradicional. No obstante, para que estas previsiones normativas lleguen de manera efectiva al planeamiento y los Ayuntamientos puedan aplicarlas parece que

³³ Andalucía, Asturias, Cantabria entre otras.

aún queda mucho por avanzar. De hecho, en la actualidad la mayor parte de los instrumentos de planeamiento general vigentes en los Municipios de más de 20.000 habitantes, se aprobaron en el período de vigencia de la Ley de Suelo Estatal de 1998. (Fig. 7). Mención especial merecen en este sentido aquellas Leyes urbanísticas que, como la Ley de Extremadura, prevén un régimen transitorio específico para la adaptación de los Planes, en plazo, a la nueva normativa³⁴.

Porcentaje de Instrumentos generales aprobados en los intervalos de vigencia de las Leyes de Suelo estatales

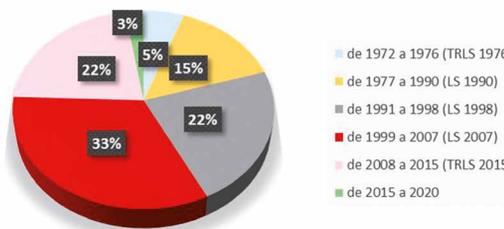


FIG. 7/ **Período de aprobación de los Instrumentos de Planeamiento general en ciudades de más de 20.000 habitantes**³⁵.

Fuente: Revista CyTET. Elaboración Propia

En definitiva, el diagnóstico del sistema de planeamiento urbanístico en España es poco alentador. Su figura central, el Plan General, que durante muchos años ha permitido diseñar ciudades que son ejemplo a nivel mundial, ha sido sobrecargado de responsabilidades y contenidos hasta convertirlo en ineficaz, tanto por su complejidad como por su obsolescencia y rigidez de adaptación.

No parece que la solución pueda llegar desde enfoques parciales y de medidas de alivio que no afronten la complejidad del problema en toda su magnitud. Tampoco las escasas innovaciones introducidas por la legislación urbanística durante más de 40 años, aún en las leyes relativamente modernas, resulta suficiente. El país se enfrenta a retos locales y globales directamente relacionados con la planificación (desequilibrio territorial, la despoblación, la concentración de la población en áreas urbanas, el desarrollo económico y social, la mitigación y adaptación al cambio climático, la salud, etc.³⁷) y la utilidad de los instrumentos de

planeamiento urbanístico para poder afrontarlos es innegable, por lo que, como recuerda la Agenda Urbana Española, repensar su papel, su regulación y su contenido es un reto complejo pero necesario que no admite demora.

Bibliografía

- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019): (www.aue.gob.es)
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Revista Ciudad y territorio. Estudios territoriales* Vol XLVI. N° 179, primavera 2014, págs. 29-40.
- (2019): La Agenda Urbana Española. *Revista Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, VOL LI N° 202, invierno 2019, págs. 675-686
- & MADURGA CHORNET, M.I., (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Vol. LI, N° 199, primavera 2019, págs. 175-200.
- DE DIEGO AGUADO, J. A. (2018) Los Complejos Inmobiliarios un instrumento útil para avanzar en el urbanismo sostenible. RDU Editores
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. & JIMÉNEZ RENEDO, M. C. (2018): Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* Vol. L, N° 196, verano 2018, págs. 335-356.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M., (2011): Capítulo VIII. El planeamiento municipal. *La Práctica del Urbanismo*. Coord, MOYA, GONZALEZ, L & OTROS. Editorial Síntesis, págs.237-252.
- FARIÑA TOJO, J. (2000): *Ciudades menos insostenibles*. Biblioteca CF+S. Instituto Juan de Herrera y Ministerio de Fomento.
- (2002): Sostenibilidad y racionalidad de los procesos de urbanización. Biblioteca CF+S. Instituto Juan de Herrera y Ministerio de Fomento. 2002
- FERNÁNDEZ, T. R. (1998): *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas. Thomson Reuters. 23.ª Edición.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2015): Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico*. Año XLIX. Núm. 301. Noviembre 2015.
- JIMÉNEZ RENEDO, M. C. (2019): "Planeamiento urbanístico en los municipios de más de 20.000 habitantes." *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* N° 202, invierno 2019, págs. 847-856.
- MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N & LUQUE-VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA-BRAGA, I. (2019): "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I previsiones de la legislación urbanística y ambiental." *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* N° 201, otoño, 2019 pág. 603-622.

³⁴ Este régimen transitorio ha sido objeto de modificación por el Decreto Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19, que ha ampliado los plazos para la actualización de los planes a dos años. Disposición transitoria Cuarta.

³⁵ Planes Generales y Normas Subsidiarias.

³⁶ Para las Agendas Internacionales el urbanismo es la medida más transformadora del siglo XXI.

³⁷ Los 10 objetivos estratégicos que propone la Agenda Urbana Española son: 1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo; 2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente; 3. Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia; 4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular; 5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible; 6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad; 7. Impulsar y favorecer la economía urbana; 8. Garantizar el acceso a la vivienda; 9. Liderar y fomentar la innovación digital y 10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.