

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LII, N° 206, invierno 2020

Págs. 945-970

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.15>

CC BY-NC 4.0



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

Sonia HERNÁNDEZ-PARTAL

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

RESUMEN: El procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento general constituye uno de los pilares fundamentales del urbanismo español además de ser el encargado de dotarlo de las garantías consustanciales a la protección de los derechos y deberes de los propietarios, el respeto de la normativa sectorial y el ejercicio de la participación ciudadana, entre otros aspectos. No obstante, el análisis de su regulación en el vigente marco normativo conformado por las diecisiete legislaciones autonómicas, refuerza las conclusiones extraídas en la primera parte de este estudio que pone de manifiesto, además de su elevada heterogeneidad formal y la ausencia de innovaciones sustanciales a nivel de contenido, su extrema vulnerabilidad vinculada a un alto nivel de complejidad y rigidez que termina por convertir a estos procedimientos en un largo camino de controles preventivos que no siempre consiguen los objetivos que se buscan y que, con frecuencia, acaban por generar inseguridad jurídica. A dicha complejidad se une además una extensa documentación que, si bien en su mayor parte es continuista con la tradición urbanística, en ocasiones se ve condicionada por el carácter normativo que le atribuyen algunas leyes autonómicas, lo que ahonda en una problemática que ya está identificada como una de las más relevantes del urbanismo español.

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

The Urban Planning Instruments in Spain. Comparative Study (II)

ABSTRACT: The procedure for the preparation, processing and approval of Urban Master Plans is one of the fundamental pillars of the Spanish urban planning system. Among others, it also provides the guarantees inherent to the protection of the landowners' rights and duties and the respect of sectorial regulations. It also channels the exercise of citizen participation. However, the analysis of its regulation in the current

Correo electrónico: shernandezp@mitma.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3309-9460>

Por coherencia con la primera parte del estudio, las abreviaturas relativas a las leyes autonómicas se relacionan en el apartado de referencias normativas.

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

regulatory framework -made up of seventeen regional laws- reinforces the conclusions drawn in the first part of this study: in addition to its high formal heterogeneity and the absence of substantial innovations in the content, there is an extreme vulnerability linked to a high level of complexity and rigidity that usually ends up turning these procedures into a long path of preventive controls that do not always achieve the expected objectives, and that often ends up generating legal uncertainty. Apart from this complexity, Spanish Master Plans normally require an extensive documentation that –albeit being normally in line with the urban tradition- in other cases is conditioned by the regulatory nature attributed by some regional laws, which delves into a problem that is already identified as one of the most relevant in Spanish urbanism.

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

1. Introducción y consideraciones generales

El procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento constituye uno de los pilares fundamentales del urbanismo español y el encargado de dotarlo de las garantías consustanciales a la protección de los derechos y deberes de los propietarios, el respeto de la normativa sectorial y el ejercicio de la participación ciudadana, entre otros. No obstante, supone también uno de sus puntos débiles y determina, por un lado, su complejidad y consecuente rigidez y, por otro, su extrema vulnerabilidad ante un eventual recurso que, debido a la naturaleza reglamentaria que la jurisprudencia le atribuye, puede ser considerado un vicio de procedimiento que conlleve su nulidad radical con efectos *ex tunc*. Todo ello unido a la inseguridad que supone el hecho de que muchos Ayuntamientos opten por la utilización habitual de las figuras de innovación y modificaciones puntuales de los planes, antes que, por su revisión completa, lo que termina otorgándoles vigencia casi sine die y una probada obsolescencia que le impide dar respuesta a unas necesidades cada vez más inmediatas (LOBATO BECERRA, J.A: 2020).

En el primer apartado de este estudio¹ se analizará la regulación de dicho procedimiento de acuerdo con la normativa de las distintas Comunidades Autónomas (CC.AA) y se pondrá en relación con el que regulase en su día el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (LS 1976), dado que es la fuente de la que se nutre, en gran medida

y todavía, el sistema de planeamiento urbanístico español.

Los momentos procedimentales que se van analizar, prestando especial atención a las regulaciones que suponen alguna modificación en relación con la normativa tradicional, o características propias de algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.), son los siguientes:

- Los actos preparatorios: iniciativa, formulación y estudios previos.
- El documento de Avance.
- Las aprobaciones inicial y provisional, con sus respectivos procesos de participación, consultas y solicitud de los informes sectoriales correspondientes.
- La aprobación definitiva: características y órganos competentes y, por último,
- La publicación, vigencia y efectos de la aprobación.

Su análisis pondrá de manifiesto cómo los aspectos en los que se detectan mayores innovaciones en relación con la tradición urbanística son la regulación, como trámite específico, de la propia iniciación del procedimiento para la formulación del plan; la organización de la participación ciudadana; la creación de órganos consultivos que asesoran y apoyan durante el proceso de tramitación de los planes, y que contribuyen, sobre todo, a la mejora de la colaboración entre administraciones (intereses sectoriales), la integración en la tramitación de los planes del procedimiento ambiental estratégico

¹ Teniendo en cuenta la amplitud de la normativa existente y las limitaciones de estudio, el análisis realizado se limita a la normativa con rango de Ley, sin perjuicio de las remisiones a otros textos legales autonómicos cuando corresponda. Asimismo, simplemente se hará una breve

referencia a los trámites de solicitud y emisión de los informes de carácter sectorial que ya han sido analizados en números anteriores de la revista (ASENGUINOLAZA-BRAGA, I & LUQUE VALDIVIA, J & MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N: 2019).

y, por último, la tramitación de instrumentos propios de alguna C.A.

El segundo apartado del estudio estará dedicado al análisis de los documentos que conforman los planes generales según las diferentes legislaciones autonómicas.

2. Procedimiento de tramitación de los planes generales

2.1. Los actos preparatorios: Formulación y estudios previos

Como ya hacía la LS 1976, todas las CC. AA. atribuyen la iniciativa y la formulación de los Planes Generales a las Administraciones públicas y, más en concreto, a los Ayuntamientos², y ello sin perjuicio de que, en muchos casos, esté prevista la posible subrogación por parte de la C.A. cuando la ausencia de iniciativa local afecte a intereses supramunicipales o al ejercicio de competencias autonómicas. Así lo regulan, entre otras, **Cantabria** (art. 66.3 LOTRUSC); **Baleares** (art. 53.1 LUIB); **Castilla-La Mancha** (art. 34 TRLOTAUCM); **Asturias**, (art. 84.4 TROTUA), **La Rioja** (art. 84.2 LOTUR), etc. **Castilla y León** reconoce que:

“El planeamiento urbanístico podrá ser elaborado por las Administraciones públicas y por los particulares, pero la competencia para su aprobación corresponderá exclusivamente a las primeras” (art. 50 LUCyL).

También es generalizada la obligación de todas las Administraciones públicas afectadas de colaborar en la formulación del plan. A modo de ejemplo, para **Baleares** los órganos y las entidades administrativas gestoras de intereses públicos y las personas particulares

“prestarán su colaboración en la redacción de los instrumentos de planeamiento urbanístico y facilitarán a los entes encargados de su formulación los documentos y las informaciones necesario” (art. 50.2 LUIB).

Lo mismo ocurre en **La Rioja** (art. 81 LOTUR), **Navarra** (art. 66. 3 TRLOTUN), **Cantabria** (art. 66.2 LOTRUSC); **Andalucía** (art. 26 LOUAN) y

el **País Vasco** (art. 84.2 LSUPV), entre otras. Las Leyes de **Asturias** (art. 76 TROTUA); **Murcia** (art. 145 LOTUM) y nuevamente del **País Vasco** (art. 84.3 LSUPV) reconocen que, si es preciso para la obtención de datos, será posible llevar a cabo

“ocupaciones temporales de bienes privados, con arreglo a la legislación general en materia de expropiación forzosa”

En realidad, nada o muy poco nuevo en el horizonte salvo la novedad relacionada con el inicio de la fase de formulación del plan. Así, mientras que algunas CC.AA. regulan específicamente la existencia de un acuerdo de formulación del plan y la realización de consultas o la apertura de periodos de información pública con carácter previo a su redacción; otras optan directamente por elaborar un Avance, -en la línea de la previsión que ya contuviera la LS 1976-, y un tercer grupo de ellas proponen la elaboración de estudios previos a la propia redacción del plan, que podrán o no acompañar al correspondiente trámite de información pública. En este sentido **Andalucía** prevé de manera potestativa la elaboración y aprobación de estos estudios previos, si bien reconoce que sólo tendrán efectos administrativos internos preparatorios de los planes o proyectos que correspondan (artículo 28 LOUAN). En el mismo sentido se pronuncia el **País Vasco** (art. 86 LSUPV). **Asturias**, por su parte, regula de manera específica la apertura de un trámite de información previo que es obligatorio en el caso de los planes generales, y cuyo resultado deberá constituir la base del proceso de elaboración del Plan (art. 78.3 TROTUA), que, sin necesidad de documento de Avance, será aprobado inicialmente por el Ayuntamiento (art 86.1).

También **Castilla-La Mancha** regula de manera preceptiva para la preparación de la concertación interadministrativa, la realización de consultas con los Municipios colindantes y con las Administraciones cuyas competencias y bienes demaniales resulten afectados [...] (art. 36 TRLOTAUCM). En **Valencia** la consulta se efectuará a través del portal web y dará lugar a la obligación de elaborar un informe de respuesta conjunta a las aportaciones recibidas. (art. 49.bis LOTUPCV)

Para **Cantabria** es el acuerdo de elaboración del plan el que abre el período de exposición

² A modo de ejemplo la regulación de **Cantabria** (art. 66 LOTRUSC); **Canarias** (art. 143 LSENPC); **Cataluña**, (art. 76. 2 TRLUC) que especifica, como en el caso de **Baleares** (art. 53.1 LUIB), que deberá hacerse en los plazos que fije el planeamiento territorial, el plan territorial urbanístico o el consejero (art. 82.1 LUIB); **Castilla-La Mancha** (art. 34 TRLOTAU);

también **Madrid** que, aunque reconoce que el planeamiento urbanístico podrá formularse por las Administraciones y por lo particulares, en el caso de los planes Generales solo podrá ser formulado por las primeras (art. 56.1 LSM); **Aragón** (art. 48 TRLUA); **Asturias**, (art. 79 TROTUA); **La Rioja** (art. 84 LOTUR) o **Navarra** (art. 66. 1 TRLOTUN).

pública cuando los trabajos de elaboración “hayan alcanzado un grado de desarrollo suficiente [...]” (art. 67 LOTRUSC). También **Canarias** regula el acuerdo de iniciación que deberá, entre otros aspectos, fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación (art. 143.2 LSENPC). En **Valencia**, tras la consulta pública, el órgano promotor elaborará un borrador del plan y un documento inicial estratégico que, junto con la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica, se remitirá al órgano ambiental a los efectos de la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico (art. 50.1 LOTUPCV). En el mismo sentido **Galicia** redactará un borrador del plan y un documento inicial estratégico una vez iniciada la fase de formulación del plan (art. 60.2 LSG).

El inicio de esta fase también requiere de un acuerdo específico en **Andalucía** (art. 26.2 LOUAN), **Extremadura** (art. 49.2 LOTUSE) y **Baleares** que prevé, tras el acuerdo de formulación, un plazo de dos meses para información pública (art. 53.1 LUIB). El **País Vasco**, una vez acordada la redacción del plan (art. 84.4 LSUPV), solicitará de los órganos con competencias, información sobre riesgos existentes y los condicionantes medioambientales, de protección del patrimonio cultural y del medio natural que deban ser respetados por su ordenación, la cual se suministrará, acompañada de su justificación técnica y jurídica (art. 90 LSUPV).

Por lo que se refiere a la elaboración y tramitación de los instrumentos de planeamiento, ésta corresponde con carácter general a los Ayuntamientos, así lo regulan, por ejemplo: **Asturias** (art. 84 TROTUA), **Canarias** (art. 143 LSENPC); **Baleares** (art. 50 LUIB), y **Extremadura** (art. 57 LOTUSE), etc. y ello, sin perjuicio de que puedan encargar la elaboración de los instrumentos de ordenación a técnicos de la Corporación o encomendarla a facultativos competentes, ya se trate de entidades públicas o de particulares, siempre y cuando, como indica la legislación de **Baleares**, tengan la titulación exigible para llevar a cabo las tareas encomendadas.

Como conclusión, podría decirse que resulta novedoso el tratamiento que muchas leyes urbanísticas realizan sobre el proceso de iniciación y formulación del Plan y que va más lejos de la elaboración potestativa de la figura del Avance que preveía la LS 1976.

2.2. Avance

Este trámite del procedimiento de elaboración del plan tiene por objeto definir su preordenación

básica, delimitar su ámbito, estructura general y zonificación básica, y establecer las posibles alternativas para su oportuna tramitación. Destaca el hecho de que para la mayoría de las CC.AA. que lo regulan, su redacción haya pasado a ser preceptiva y no potestativa, como establecía la LS 1976. Este es el caso de: **Andalucía** (art. 29.3 LOUAN); **Aragón** (art. 48 TRLUA), **Baleares** (art. 52.1 LUIB); **Canarias** (art. 144.2 LSENPC) o **Castilla León** (art. 50.4 LUCyL), donde el Avance tiene la consideración de documento inicial a efectos de las fases de consulta previa y elaboración del documento de referencia. También lo es en **Madrid** (art. 56.2 LSM)- que regula un procedimiento específico para su aprobación-; **Murcia** (art. 152 LOTUM) y el **País Vasco** (art. 87.1 LSUPV) que añade que en el Avance se incluirá el estudio de evaluación conjunta de impacto ambiental. En **La Rioja**, sin embargo, con una legislación urbanística más tradicional, la elaboración del Avance es potestativa (art. 83.1 LOTUR).

Un elemento diferencial interesante que se observa en relación con el Avance es su papel como proceso previo de consultas, información pública o estudios (así aparece en la mayor parte de la legislación autonómica) o su ligazón, en el momento de inicio de la tramitación del Plan, con el trámite de Evaluación Ambiental. En **Aragón** ocurre así y se le exige que, además de contener los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, incluya el estudio de las alternativas de desarrollo urbanístico y un documento inicial estratégico de la viabilidad socioeconómica y ambiental de las alternativas que se han tenido en cuenta. De hecho, será precisamente el Avance el documento que se remitirá al órgano ambiental competente para que emita el documento de alcance del Estudio ambiental estratégico (art. 48.3 TRLUA). En el mismo sentido se pronuncia **Murcia** que, junto con el Avance, formulará y expondrá al público la documentación necesaria para iniciar el trámite ambiental. También, de manera simultánea, se realizará el trámite de consultas previsto en la legislación ambiental y se solicitarán los informes que procedan (art. 160 LOTUM). Como singularidad a destacar, **Madrid** solicita sobre el documento de Avance un informe de impacto territorial (art. 56.3 LSM). Por el contrario, en el caso de **Canarias**, el Avance ya deberá contar con el Estudio Ambiental Estratégico (EAE) que tendrán en cuenta el resultado del documento de alcance emitido por el órgano medio ambiental sobre un borrador del plan y un documento inicial estratégico. Tanto el Avance como el EAE se someterán a información pública y a consulta de las administraciones y de las personas interesadas. (art. 144.2 LSENPC)

No aparece específicamente recogido el Avance en la legislación de **Asturias**, **Navarra** y la **Comunidad Valenciana** (que habla de versión preliminar del plan). Tampoco en **Galicia**, **Castilla-La Mancha** y **Cantabria**, aunque, en el caso de estas últimas, hace sus veces el borrador del plan y el documento ambiental estratégico.

Por lo que se refiere al período de exposición o información pública del Avance, existe una elevada heterogeneidad en los plazos que serán de 1 mes en **Aragón** (art-48.1 TRLUA), **Baleares** (art. 52.1 LUIB), **La Rioja** (art 83.2 LOTUR) y **Murcia** (art. 160 LOTUM) y de 30 días para **Madrid** (sin perjuicio de los 3 meses del trámite medioambiental) (art. 56.3 y 4 LSM); 45 días para **Extremadura** y un mínimo de esos mismos 45 días para **Canarias** (con un máximo de dos meses) (art. 144.2 LSENPC); será de 2 meses para el **País Vasco** (art. 90 LSUPV); 3 meses para **Castilla y León** (art 52.4 LUCyL) y para **Galicia**, que prevé ese mismo plazo para la emisión de los informes sectoriales sobre el borrador del plan y el documento inicial estratégico.

Visto todo lo anterior constituye una singularidad la regulación de **Navarra**, de acuerdo con la cual los Ayuntamientos, bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento, deberán redactar en primer lugar la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio para lo que efectuarán las consultas previas ambientales y recabarán la información necesaria para la elaboración del Plan General. Será una vez aprobada dicha Estrategia cuando se iniciará la redacción del Plan Urbanístico Municipal, que seguirá bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento (art. 71.7 TRLOTUN).

2.3. Efectos de la tramitación del Plan

El primer efecto y uno de los más relevantes del comienzo de la elaboración del Plan, es la suspensión de aprobaciones y otorgamientos de autorizaciones y de licencias urbanísticas, siendo su regulación muy uniforme en todas las legislaciones urbanísticas. Así, todas ellas reconocen la posibilidad de que la suspensión se produzca en el momento de la adopción del acuerdo de formulación, si lo hay, o, en su caso, desde la aprobación del Avance. Valgan los ejemplos de **Andalucía** (art 27.1 LOUAN); **Aragón** (art. 77 TRLUA); **Asturias** (art. 77.1 TROTUA) que indica, además que:

“Dicho acuerdo deberá publicarse en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y, al menos, en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma”, Cantabria (art. 65 LOTRUSC);

Baleares (art. 51 LUIB); **Cataluña** (art. 73.1 TRLUC), **La Rioja** (art. 82.1 LOTUR) y **Murcia** (art. 153 LOTUM). **Castilla y León** solo lo regula con el acuerdo de aprobación inicial (art. 53 LUCyL).

Al igual que ocurría en la legislación tradicional, si no se hubiera decidido la suspensión previamente, ésta tendrá lugar ya de manera obligatoria y automática con la aprobación inicial. Así ocurre en **Andalucía**, (art. 27.2 LOUAN); **Aragón** (art. 77.2 TRLUA); **Asturias** – que aclara que la suspensión no afectará a los proyectos que sean compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir siempre que ésta ya haya sido aprobada inicialmente- (art. 77.2 TROTUA); **Baleares** (art. 51.2 LUIB); **Cantabria** (65.3 LOTRUSC); **La Rioja** (82.2 LOTUR) y **Navarra** (art. 70.1 TRLOTUN). Y en cuanto a su duración, también se suele mantener el año o los dos años, en función de que se haya decidido con el acuerdo de formulación del plan o aprobación del avance; o si se ha ligado al acuerdo de aprobación inicial, respectivamente.

En general todas las CC.AA. cuentan con un plazo máximo de duración de la suspensión de dos años: **Cantabria**, (65.4 LOTRUSC); **Cataluña** (73.2 TRLUC), **Castilla y León** (art. 53.2 LUCyL). Como especialidad a esta regla destaca la regulación de **Baleares**, que prevé que cuando se deba repetir el trámite de información pública posterior a la aprobación inicial, se pueda acordar expresamente la ampliación del plazo hasta un máximo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la primera suspensión, pudiendo acumularse hasta un máximo de cuatro años, siempre que se acuerden las sucesivas aprobaciones de carácter inicial y provisional que los determinen (art. 51.6 LUIB).

En cualquier caso, la suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del plan general³ y en todas las leyes autonómicas se reconoce el tradicional derecho a indemnización por el coste de los proyectos y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales, a quienes solicitaran las licencias con anterioridad a la publicación de la suspensión, en caso de desistirse de su petición⁴.

³ Andalucía, (art. 27.3 LOUAN); Aragón (art. 78.2 y 3 TRLUA); Asturias (art. 77.5 TROTUA); Baleares (art. 51. 7 LUIB); Murcia (art. 153.3 LOTUM) o Navarra (art 70.3 TRLOTUN), etc.

⁴ Andalucía, (art. 27.4 LOUAN); Aragón (art. 78.5); Asturias

(art. 77.7); Baleares (art. 51.10 LUIB); Murcia, (art. 153.5 LOTUM); Navarra (art. 70.6); País Vasco, (art. 85.6) y Cantabria (art. 65.7) que, además pretendió reconocer la posibilidad de autorización provisional de edificaciones o actuaciones. (Art. 65.bis).

Por último, y siguiendo también la estela de la legislación tradicional española, la mayoría de las CC. AA. no permiten volver a decretar la suspensión con idéntica finalidad en un plazo temporal determinado. Dicho plazo es de 3 años para **La Rioja** (art. 82.5 LOTUR) y **Navarra** (70.4 TRLOTUN); de 4 años para **Aragón** (art. 78. 3 TRLUA); **Murcia** (art. 153.4 LOTUM), **Asturias** (art 77.6 TROTUA) y **Castilla y León** (art 53.2 LUCyL) y de 5 años para **Baleares** (art. 51. 8 LUIB) y el **País Vasco** (art. 85.5 LSUPV). La publicación de los acuerdos de suspensión es obligatoria en todos los casos, por medio de los Boletines oficiales correspondientes: **Baleares** (art. 51. 9 LUIB). **Navarra** (art 70 TRLOTUN), **Murcia** (art. 152 LOTUM), etc

2.4. Aprobación inicial

Es bien sabido que se trata de un trámite clave en el proceso de elaboración del plan. El acuerdo se adopta, sin excepción, por el Ayuntamiento y en él se recoge ya el sentido fundamental de la nueva ordenación prevista a nivel municipal. Incluso podría incluir la visión estratégica de otras Administraciones Públicas, como ocurre con la AGE, cuyos informes preceptivos y vinculantes se emiten siempre y con carácter general, antes de dicha aprobación inicial.

La heterogeneidad en cuanto a los aspectos procedimentales es elevada. Así, en relación con la apertura del nuevo plazo de información pública (el verdaderamente relevante) será de 1 mes en **Andalucía** (art. 29.3 LOUAN), **Cantabria** (art. 68.2 LOTRUSC), **Cataluña** (art. 85.4 TRLUC), **Madrid** (art. 57 LSM), **La Rioja** (art. 87 LOTUR) y **País Vasco** (art. 90.5 LSUPV). Dicho plazo se amplía a 45 días en **Baleares** (art. 55.3 LUIB) -en el caso de los instrumentos que requieran evaluación ambiental estratégica (para el resto 30 días)-, **Canarias** (art. 144.3 LSENPC), **Extremadura** (art. 49.3.f LOTUSE) y la **Comunidad Valenciana** -que no habla de aprobación inicial sino de elaboración preliminar del plan - (art 52.1 LOTUPCV); el plazo será de 2 meses en **Asturias** (art. 86.1 TROTUA), **Aragón** (art. 48.3 TRLUA), **Murcia** (art. 160.2 LOTUM) y **Navarra** (art. 71.8 TRLOTUM) y, según parece interpretarse de la literatura de sendas normas, será de tres meses en **Galicia** y **Castilla y León**, si coincide con el plazo para la emisión de los informes sectoriales (art. 52.2 LUCyL).

En la mayoría de las CC.AA. durante este periodo se dará audiencia a los municipios afectados y se requerirán también los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y

entidades administrativas previstos legalmente como preceptivos, y que, como dispone la legislación **asturiana**, “no sean exigibles con carácter previo a la aprobación inicial.” Transcurridos los respectivos plazos, se podrá continuar la tramitación del procedimiento, salvo previsión expresa en contrario.

Canarias incorpora al documento sometido a la aprobación inicial un informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales y posteriormente lo somete a información pública por un mínimo de 45 días y un máximo de dos meses. En el caso de **Andalucía**, **Navarra** y la **Comunidad Valenciana**, el trámite de solicitud de los informes se podrá realizar a través del órgano colegiado representativo de los distintos órganos y entidades administrativas que a tal efecto se constituya.

Algunas particularidades observadas, más allá de esta heterogeneidad procedimental, son las que se dan en **Baleares**, que regula un plazo de tres meses para adoptar el acuerdo de aprobación inicial una vez que se haya recibido toda la información incluida la relativa a la tramitación ambiental (art. 55.1 LUIB) y en **Castilla-La Mancha**, donde el trámite de información pública es previo a la aprobación inicial y se hace sobre la redacción técnica del plan, que no se denomina Avance. Una vez que el Pleno del Ayuntamiento ha resuelto sobre la aprobación inicial, lo remitirá (diligenciado y acompañado de su expediente administrativo) a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística solicitando su aprobación definitiva. (art. 36.2 TRLOTAUCM).

En relación con el contenido del acuerdo de aprobación inicial del plan, **Aragón** indica expresamente que deberá pronunciarse sobre los criterios y objetivos sobre los que se ha redactado el plan, la alternativa seleccionada, las aportaciones realizadas en el trámite de avance y la definición de las áreas de suspensión de licencias.

Como particularidad, **Navarra** califica el requerimiento de los informes sobre las materias competencia de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra como actos de trámite cualificados, y deberán emitirse en un plazo máximo de dos meses (art. 71.9 TRLOTUN). También destaca la existencia de un informe global en el que se refundirán las consideraciones sectoriales de los distintos departamentos que se hayan pronunciado. También en este caso el plazo para su emisión será de dos meses y, si no se recibe, se tendrá por evacuado (art. 71.10 TRLOTUN).

2.5. Aprobación provisional

La novedad más relevante en relación con esta aprobación es, precisamente, su eliminación en algunas CC.AA. como: **Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña** y **la Comunidad Valenciana**. La idea que subyace en la eliminación de este trámite es evitar duplicidades en procedimientos en los que solo se prevé la participación municipal. Así ocurre, por ejemplo, en **Asturias**, en cuyo territorio solo se exige la aprobación provisional en los supuestos en los que los Ayuntamientos no tengan delegada la aprobación definitiva de los planes generales. Si la tienen delegada se limitarán a solicitar un informe a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado que se entenderá favorable si no se emite en el plazo de 4 meses (art. 87 TROTUA). Por el contrario, si la competencia para la aprobación definitiva le compete a la Comunidad Autónoma, será el Ayuntamiento el que decidirá sobre la aprobación provisional (art. 88.1 TROTUA) y posteriormente se someterá a la citada comisión para su aprobación definitiva. Lo mismo ocurre en **Baleares**, en donde en los casos de aprobación definitiva municipal del instrumento de planeamiento, no habrá aprobación provisional (art. 54.1 y 55.6 LUIB).

Exceptuando lo anterior, las mayores diferencias se observan en la relación entre este trámite procedimental y la evaluación ambiental estratégica. Son muchas las CC.AA. que siguen un procedimiento similar a éste, intercalando entre la aprobación inicial y la aprobación provisional, después del ya citado período de información pública, la remisión del documento técnico del Plan General a la Consejería competente en materia de medio ambiente, a efectos de que emita la declaración ambiental estratégica. Este es el caso de **Aragón, Baleares, Cantabria** (art. 69.2), **Extremadura, Galicia** (art. 60.13 LSG) **Madrid y Navarra**.

Por el contrario, la **Región de Murcia** hace la aprobación provisional del plan con el estudio ambiental estratégico y, una vez aprobado provisionalmente solicita al órgano ambiental la Declaración ambiental estratégica, remitiéndolo todo al órgano competente para su aprobación definitiva (art. 160.3 LOTUM). Las modificaciones realizadas en el documento aprobado provisionalmente serán sometidas a un nuevo trámite de información pública si suponen un cambio sustancial respecto al plan aprobado inicialmente (art. 160.3 LOTUM). En un sentido similar se

pronuncian también **Andalucía** (art.32.3 LOUAN), **País Vasco** (art. 90.6 LSUPV), **Cataluña** (art 85.1 TRLUC) y **Navarra** (art. 71. 11 TRLOTUN).

Se regula la aprobación provisional sin referencias a la declaración medioambiental estratégica en **Asturias, Castilla y León** (establece un plazo máximo) y **La Rioja**.

2.6. Aprobación definitiva

Las principales diferencias que presentan las distintas legislaciones autonómicas en relación con el trámite de la aprobación definitiva se refieren a los órganos encargados de llevarla a cabo y a los plazos previstos para ello. No obstante, también se plantean pequeñas divergencias en relación con la necesidad, o no, de solicitar informe previo a la citada aprobación.

Así, por lo que se refiere a los órganos competentes para la aprobación definitiva son diferentes en cada C.A., como se puede comprobar en la Fig. 1. Solo **Canarias** delega con carácter general en los Ayuntamientos la aprobación definitiva de los planes, mientras que el resto de las Comunidades Autónomas se reservan las competencias y solamente las delegan en determinadas circunstancias (MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N & otros; 2019).

Una vez que los instrumentos de planeamiento se remiten al órgano competente para su aprobación, los plazos para pronunciarse varían en cada Ley. Así mientras que **Andalucía** prevé 5 meses (art. 32.4 LOUAN); son 4 meses para **Aragón** (art. 49.5 TRLUA), el **Principado de Asturias** (art. 88.4 TROTUA), **Cantabria** (art. 71.4 LOTRUSC), **Cataluña y Madrid**. Para **Castilla y León, Murcia** (Artículo 161 LOTUM) y para **Galicia** y la **Comunidad Valenciana** son tres meses y serán seis para **Baleares**. No dicen nada **Canarias, La Rioja, Navarra y País Vasco**⁵.

Durante estos plazos, el órgano competente para la aprobación definitiva podrá pronunciarse en el sentido de, efectivamente, aprobar el plan en su totalidad o hacerlo con la reserva de subsanación de deficiencias, supeditando, en su caso, su registro y publicación al cumplimiento de la misma; optar por la aprobación parcial, suspendiendo o denegando la aprobación de la parte restante; suspender la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento por deficiencias

⁵ Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de

ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.

sustanciales a subsanar o denegándola. Es decir, como ya se ha dicho en otros lugares de este estudio, nada nuevo ni extraordinario.

Entre los motivos de denegación de la aprobación definitiva del plan están los de alcance supralocal, entendiendo estos como los relativos al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio de conformidad con los principios del desarrollo y movilidad sostenibles, equilibrio y cohesión territorial, etc.; o de legalidad referidos al cumplimiento de la normativa de rango superior, el incumplimiento del proceso de tramitación, la ausencia de la documentación requerida o la interdicción de la arbitrariedad.

Varias CC. AA. entre las que se encuentra **Castilla-La Mancha** consideran que las resoluciones sobre la aprobación definitiva nunca podrán cuestionar la interpretación del interés público local formulada por el Municipio, algo que ya, de por sí, había confirmado la jurisprudencia. A estos efectos, la resolución suspensiva o denegatoria de la aprobación definitiva deberá ser expresamente motivada (art. 37. 4 TRLOTAUCM). En el mismo sentido se pronuncia también **Cantabria**, que considera que la Comisión no podrá imponer en ningún caso soluciones concretas (art. 71 LOTRUSC). También se pronuncia así **Asturias** (art. 88 TROTUA), por lo que puede verse un claro intento de positivizar aquélla jurisprudencia. En **Canarias** esta opción no existe en ningún caso, pero porque la aprobación definitiva corresponde siempre a los Ayuntamientos.

Como ya se ha expuesto, en las CC. AA. de **Asturias** (art. 87 TROTUA), **Baleares** (art. 55 LUIB) y **Cantabria** (71 LOTRUSC), entre otras, si la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación ha sido delegada en los Ayuntamientos, las leyes exigen la emisión de un informe previo por parte de la Comunidad Autónoma. (ASEGUINOLAZA-BRAGA, I. & otros: 2019).

Como particularidad **Canarias** exige que el plan que se someta a la aprobación definitiva por el pleno del Ayuntamiento esté acompañado de un resumen ejecutivo que detalle las líneas básicas de la ordenación, las conclusiones de los informes emitidos, etc. (art. 144.8 LSENPC) y en el que conste un "informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación", para lo que se ha creado un órgano colegiado interdepartamental. Asimismo, establece que el órgano que apruebe de forma definitiva el instrumento de ordenación debe elaborar, cada cuatro años, un informe de seguimiento de los efectos ambientales y territoriales derivados de su

aplicación y ejecución, que se publicará en su sede electrónica y se remitirá al órgano ambiental (art. 158. 2 LSENPC).

El procedimiento presenta también particularidades en la regulación que hace **Castilla-La Mancha**, pues en este caso es la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, como órgano competente para la aprobación definitiva, la que, una vez recibida la solicitud de aprobación definitiva, iniciará un período consultivo y de análisis del Plan de Ordenación Municipal. Durante este período la Consejería recabará los informes oportunos y, podrá ofrecer, en su caso, alternativas técnicas de consenso interadministrativo. (art.37 TRLOTAUCM). En el caso de que el órgano competente no se pronuncie, el silencio será positivo y se tendrá por aprobado el plan con aprobación provisional, o inicial, en su caso, por el mero transcurso del plazo sin notificación de acuerdo expreso alguno. La eficacia de dicha aprobación estará supeditada a su publicación en los boletines oficiales en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

También el **Principado de Asturias** considera que no podrá entenderse producida la aprobación definitiva por silencio administrativo en los supuestos en los que ésta esté delegada. Asimismo considera como excepciones al silencio administrativo positivo el hecho de que el instrumento no cuente con los documentos esenciales y las determinaciones normativas establecidas por los preceptos que sean directamente aplicables, o que, de incluirlas, sean contrarias a la ley o a los instrumentos de ordenación de superior jerarquía. (art. 95 TROTUA). **Baleares**, cuenta con la misma regulación (art. 55.6 LUIB)

En todas las CC.AA. la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en trámite supondrá por sí sola el levantamiento de las suspensiones que estén vigentes.

2.7. Vigencia, publicidad, ejecutividad y obligatoriedad del planeamiento urbanístico

Con carácter general los instrumentos de planeamiento tendrán vigencia indefinida. Así lo establece la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas⁶, si bien solo la Ley de **Cataluña** vincula dicha vigencia al carácter de disposición administrativa de carácter general del planeamiento urbanístico⁷. (art. 94 TRLUC).

⁶ Andalucía (Art. 35 LOUAN); Aragón (art. 83 TRLUA); Baleares (art. 57 LUIB); Cantabria (art. 81.1 LOTRUSC); Asturias (art. 98 TROTAU); Navarra (art. 75 TRLOTUN); Galicia

(art. 82 LSG); Madrid (art. 66.3 LSM); Castilla La Mancha (art. 42. 3 TRLOTAUCM) Extremadura (art. 50.3 LOTUSE); La Rioja (art. 102 LOTUR), entre otras.

Solo en los casos de grave incumplimiento por parte de los municipios, algunas CC.AA. prevén la suspensión de cualquier instrumento de planeamiento. Así, este es el caso de **Andalucía** (art 35.2 LOUAN), **Aragón** (art. 83.2 TRLUS) y **Castilla-La Mancha** (artículo 43 TRLOTAUCM).

Con la finalidad de garantizar la publicidad, disponibilidad y control administrativo de los instrumentos de planeamiento y de que cualquier persona pueda en todo momento consultarlo e informarse, algunas CC.AA. han creado sus propios registros administrativos de los instrumentos de planeamiento. Este es el caso, por ejemplo, de **Andalucía** (art. 40 LOUAN) a cuyo registro⁸ se remitirán los documentos completos de los instrumentos de planeamiento aprobados en ejercicio de su competencia; **Aragón**⁹; **Canarias**¹⁰ **Galicia** (arts. 82.4 y 88 LSG), **Cataluña** (art. 103 TRLUC), **Madrid** (art. 65) o **Extremadura** que ha creado un Registro Único de Urbanismo y Ordenación del Territorio (art. 59 LOTUSE). También es el caso del **País Vasco** (art. 89 LSUPV)¹¹, a cuyo fin se crea un registro administrativo del planeamiento urbanístico en las Diputaciones Forales. Para **Navarra**,

“la publicidad se hará efectiva por certificación del contenido del planeamiento concreto, expedida por funcionario habilitado al efecto, o por simple nota informativa o copia de los documentos obrantes en el Registro, sin que su importe exceda del coste administrativo” (art. 79. 1. 3 TRLOTUN).

En **Baleares** se podrá acceder al planeamiento en el Archivo de Urbanismo de las Illes Balears (art. 64 LUIB).

2.8. Publicación

La regulación relativa a la publicación de los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento en los Boletines oficiales de la respectivas CC. AA, es también similar en todas ellas, exigiendo algunas que, previamente, se haya depositado en el registro de planeamien-

to, como es el caso de **Andalucía** (Artículo 41 LOUAN); **Aragón** (art. 83. 4 TRLUA), **Madrid** (art. 66.1 LSM), etc. En **Cataluña** la publicación debe incluir el enlace con el Registro de planeamiento urbanístico que permita la consulta telemática, igual que en el **País Vasco** que añade que

“el acuerdo de aprobación definitiva se publicará, además, en el diario o diarios de mayor difusión en el territorio histórico correspondiente”.

En **Cantabria**, la publicación incluirá la Memoria del Plan y una relación pormenorizada y numerada de todos los demás documentos de que conste formalmente aquél. (art. 84 LOTRUC). **Murcia** regula expresamente el formato de la documentación de los instrumentos de planeamiento. (artículos 156 y 159 LOTUM).

2.9. Efectos de la aprobación de las figuras del planeamiento urbanístico

Los efectos de la aprobación de los planes generales también tienen una regulación uniforme en prácticamente todas las CC.AA. Entre dichos efectos se encuentran:

- Su obligatoriedad. Los particulares, al igual que las Administraciones Públicas, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas en los planes, normas y ordenanzas urbanísticas¹².
- Su inmediata ejecutividad una vez publicada su aprobación definitiva¹³.
- La nulidad de las reservas de dispensación.
- La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres y de Expropiaciones por ministerio de la ley¹⁴.

⁷ “El planeamiento urbanístico, dado que es una disposición administrativa de carácter general, tiene vigencia indefinida y es susceptible de suspensión, modificación y revisión.” (art. 94 TRLUC).

⁸ Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

⁹ Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

¹⁰ Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento

de Organización y Funcionamiento.

¹¹ Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.

¹² Así: Aragón (art. 79 TRLUA); Asturias (art. 105 TROTUA); Baleares (art. 66 LUIB); Castilla La Mancha (art. 42.c TRLOTAU); Cantabria (art. 85 LOTRUC); Madrid (art 64.c LSM); Cataluña (art. 106 TRLUC); Extremadura (art. 50.c LOTUSE); la Rioja (art. 100 LOTUR); País Vasco (art. 88.c LSUPV).

¹³ En este sentido: Aragón (art. 79 y 80 TRLUA); Baleares (art. 65.1 LUIB); Galicia (art 84 LSG); Asturias (art. 103 TROTAU); Castilla La Mancha (art. 42.d TRLOTAU); Madrid (art. 64.d LSM); Cataluña (art. 106 TRLUC), Extremadura (art. 50.d LOTUSE); La Rioja (art. 98 LOTUR); País Vasco (art. 88.d LOTUPCV).

- El tratamiento de los edificios fuera de ordenación.
- La autorización de usos y obras provisionales. Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen, no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la seguridad y la conservación del inmueble.

Las leyes de **Castilla-La Mancha** (art. 42.a TRLOTUA), **Madrid** (art. 64. A LSM) y **País Vasco** (art. 88.a LSUPV), recogen también como efectos de la aprobación del plan: la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación, y Madrid añade además entre los efectos la publicidad de su contenido (art. 64. F LSM).

Extremadura, que distingue entre los efectos de la aprobación del Plan General Estructural y de los Planes detallados (art. 50.2 LOTUSE), incluye en el caso de la aprobación del Plan General Estructural, la facultad para la redacción del Plan General Detallado y la facultad para la promoción de los ámbitos que deben desarrollarse mediante Planes Especiales y Planes Parciales.

2.10. Principales innovaciones en el procedimiento

Para concluir este apartado relativo al procedimiento de elaboración de los planes generales, junto con la regulación como trámite específico dentro del procedimiento de elaboración de los planes de la iniciación del procedimiento y formulación del plan, a la que ya se ha hecho referencia, se pueden destacar como principales innovaciones en relación con la regulación urbanística tradicional, las siguientes:

- La relevancia del papel de la participación ciudadana. En algunas CC.AA. este enfoque dirigido a garantizar y mejorar la participación pública en el proceso de elaboración de los planes está vinculado, precisamente, a la regulación de manera extensa del proceso de iniciación y formulación del plan.

Este es el caso, por ejemplo, de la regulación del **País Vasco** que reconoce a la participación un papel prioritario en la formulación, tramitación y aprobación del planeamiento, hasta el punto de que regula un programa específico de participación ciudadana en el plan general (art. 108 LSUPV). Este plan de participación incluirá la propuesta de

“sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y de las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente”.

Asimismo, se incorporará material divulgativo para su difusión y comprensión y la posibilidad de celebrar una consulta popular municipal. Para **Navarra**, la participación “deberá desarrollarse tanto en la tramitación de la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio como en la tramitación del Plan Urbanístico Municipal, de acuerdo con lo que establezca el Plan de Participación adoptado al efecto por el ayuntamiento con carácter previo al inicio de la redacción de Plan General Municipal.” (art. 71 TRLOTUN). Tampoco es ajena a esta regulación, entre otras, la Ley de **Madrid** (art. 56 bis LSM), de **Andalucía** (art.39 LOUAN) o de **Valencia** que incluye en el documento de alcance medioambiental un plan de participación pública (art. 51.4.c LOTUPCV)

- La creación de órganos consultivos específicos que asesoran y apoyan durante el proceso de tramitación de los planes y que contribuyen a la mejora de la colaboración entre administraciones. Son muchas las CC. AA. que, conscientes de la dificultad que supone la elaboración de los instrumentos de planeamiento, la diversidad de intereses en juego y la prácticamente inabarcable influencia que las materias de carácter sectorial tienen en la elaboración de un plan, han creado órganos propios para coordinar, sistematizar o simplemente controlar dichos procesos en distintos momentos del procedimiento.

Así, por ejemplo, el **País Vasco** recoge la figura del Consejo Asesor del Planeamiento Municipal como un órgano local de carácter consultivo y deliberante para el cumplimiento de las funciones de concertación social en relación con el procedimiento de formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos, de existencia obligatoria en los municipios que tengan la competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de planes generales. (art. 109.1 LSUPV). Por su parte la Ley de **Extremadura**

¹⁴ Así: Galicia (art 85-86 LSG); Baleares (Art. 67 LUIB); Asturias (art. 104TROTUA); Aragón art. 81 TRLUA); Castilla la Mancha (art. 42.e TRLOTUAU); Cantabria (art. 87 LOTRUSC);

Madrid (art. 64.e LSM); Cataluña (art. 109 TRLUC); Extremadura (art. 50.e LOTUSE); La Rioja (art. 99 LOTUR); Navarra (art. 81 TRLOTUN); País Vasco (art. 88.e LSUPV), etc.

crea “a los efectos de la debida coordinación entre administraciones”, la Comisión de Coordinación Intersectorial¹⁵ que, dependiente de la Consejería con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, podrá coordinar la emisión de los informes necesarios en los procedimientos de aprobación de los Planes Territoriales, los Planes de Suelo Rústico, los Planes Generales y los que se determinen reglamentariamente. (Art. 57 LOTUSE).

En un sentido similar **Castilla-La Mancha** crea la Comisión de Coordinación interadministrativa¹⁶ (art. 10 TRLOTAUCM). Para **Andalucía** estas funciones les corresponden a las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística (art. 15.2 LOUAN), y la **Comunidad Valenciana** cuenta con la Comisión informativa de coordinación de la Dirección General competente en materia de urbanismo (art. 53.4 LOTUPCV). Por su parte la Ley de **Galicia** coordina la emisión de los informes sectoriales y los recaba a través de la propia Consejería competente (art. 60.1 LSG) a través de la Comisión Superior de Urbanismo¹⁷ (art. 9.1 LSG), como hace también la **Comunidad Valenciana** con el “órgano ambiental y territorial” (art. 53.2 LOTUPCV). Esta misión de coordinación se lleva a cabo en la legislación de **Canarias** a través de un órgano colegiado¹⁸ de Evaluación Ambiental e Informe Único de **Canarias** que, como indica el texto del Decreto que lo constituye, debe emitir un Informe Único de los instrumentos de ordenación territorial, de los recursos naturales y urbanística (art. 12.5 LSENPC)

También **Navarra** (art. 71) reclama la elaboración de un informe global en el que se refundirán las consideraciones sectoriales de los distintos departamentos del Gobierno. Además, cuenta con una Comisión de Seguimiento del Plan compuesta por el Ayuntamiento y el departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que, hasta su aprobación definitiva, tiene como funciones establecer y controlar la agenda del proceso de redacción y tramitación del Plan General Municipal y dirigir y supervisar en sus aspectos metodológicos, documentales y

de participación social el proceso de redacción del Plan. (art. 66 TRLOTUN). Murcia cuenta, junto con la Comisión de Coordinación de Política Territorial¹⁹, con el Consejo Social de Política Territorial de la Región de **Murcia**²⁰ que tiene competencias relacionadas estrictamente con costas y ordenación del territorio. También se apoyan en órganos similares **Cantabria**²¹ y **Castilla y León**²².

- Y, por último, la integración en la tramitación de los planes el procedimiento ambiental estratégico. Las CC. AA. de **Aragón** (art. 48.5 TRLUJA), **Canarias** (art. 144.3 LSENPC), **Cantabria** (art. 69.2 LOTRUC), **Castilla y León** (art. 52.bis.3 LUCyL); **Extremadura** (art. 49.3.f LOTUSE), **Galicia** (art. 60.7 LSG); **Murcia** (art. 152 LOTUM); **Navarra** (art. 71.11 TRLOTUN); **País Vasco** (art. 87.1 LSUPV) y la **Comunidad Valenciana** (art. 54 LOTUPCV) han integrado en sus respectivas normativas urbanísticas la tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica prevista por la Ley 21/2013, de 9 de junio de evaluación ambiental, mediante una exhaustiva regulación del proceso de tramitación que reproduce aquel y en el que destacan como principales actores el órgano promotor del plan (Ayuntamiento), el órgano ambiental y el resto de Administraciones interesadas.

En este sentido merece especial atención la Ley de **Valencia** que regula:

“la integración de los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación” (art. 47 LOTUPCV).

a través de la “evaluación ambiental y territorial estratégica”. Como novedad de interés, esta Ley introduce, además, dentro de las fases de tramitación del plan la:

“aplicación del plan de seguimiento ambiental y territorial, tras la aprobación del plan o programa y durante su ejecución, para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales” (art. 45 LOTUPCV).

¹⁵ Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura y Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial.

¹⁶ Creadas por el Decreto 83/2009, de 23 de junio, por el que se establecen medidas de agilización y de apoyo a los Municipios en la concertación interadministrativa de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

¹⁷ Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

¹⁸ Decreto 13/2019, 25 febrero, de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único

de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

¹⁹ Decreto 59/2001, de 27 de julio, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

²⁰ Decreto 66/2002, de 8 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia.

²¹ Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

²² Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

TABLA RESUMEN PROCEDIMIENTOS²³

CC. AA.	Estudios previos (art. 28. Efectos internos)	Acuerdo de formulación (art. 26.2)	Avance. Preceptivo (art. 29) Efec. internos	Aprobación inicial (art. 32.1.1º a)	Información pública + consultas (1 mes) (art. 32.1.2º)	Aprobación provisional (art. 32.1.2º)	Nuevo período de información, si modificaciones sustanciales (art. 32.1.3º)	Informe Consejería (ordenación estructural)	Aprobación definitiva. Consejería 5 meses (art. 32.4)
Andalucía (afecta a la ordenación estructural)	Avance + documento inicial estratégico (art. 48.1 y 2)	Información pública + informes sectoriales +consultas (1mes) (art. 48.1)	Remisión órgano ambiental para documento de alcance (art. 48.2)	Elaboración EAE (art. 48.3)	Información Pública + i. sectoriales (2 meses)	Solicitud al órgano ambiental de la DAE (art. 48.5) 3 meses	Aprobación provisional de información si hay modificaciones sustanciales. (art. 48.6)	Informe Consejería (ordenación estructural)	Aprobación definitiva. Consejería 5 meses (art. 32.4)
Aragón	Avance + documento inicial estratégico (art. 48.1 y 2)	Información pública + informes sectoriales +consultas (1mes) (art. 48.1)	Remisión órgano ambiental para documento de alcance (art. 48.2)	Elaboración EAE (art. 48.3)	Información Pública + i. sectoriales (2 meses)	Solicitud al órgano ambiental de la DAE (art. 48.5) 3 meses	Aprobación provisional de información si hay modificaciones sustanciales. (art. 48.6)	Informe Consejería (ordenación estructural)	Aprobación definitiva. Consejería 5 meses (art. 32.4)
Asturias	Período de información Pública obligatorio (art. 78.2)	Formulación del plan (art. 86.1)	Información pública e informes sectoriales (2meses). (art. 86.2)	Aprobación inicial (art. 86.1)	Aprobación provisional (art. 88.1)	Remisión a la Comisión de urbanismo y ordenación del territorio para aprobación definitiva	Aprobación definitiva. (art. 88.4)	Informe Consejería (ordenación estructural)	Aprobación definitiva. Consejería 5 meses (art. 32.4)
Islas Baleares	Acuerdo de formulación (art. 53.1)	Solicitud de información a otros organismos /información pública (2 meses) (art. 53.1)	Información pública (1 mes) (art. 52.1)	Avance (art. 52.1)	Información pública (45 días) (art. 55.2)	Aprobación provisional (art. 54.1)	Aprobación definitiva Consejo insular (art. 54.1) 6 meses (art. 55.7) Silencio positivo (excepción art. 55.10)	Informe del Consejo insular (art. 55.6) 3 meses. Silencio favorable	Aprobación definitiva. Consejo insular (art. 54.1) 6 meses (art. 55.7) Silencio positivo (excepción art. 55.10)
Islas Canarias	Acuerdo de inicio (art. 143.2)	Consulta pública (web), estudios, etc. (1 mes) (art. 143.3)	Órgano ambiental. Periodo de consultas (45 días) (art. 143.5 y 6)	Elaboración de un borrador del plan + documento inicial estratégico (art. 143.4)	Avance +EAE (art. 144.1 y 2)	Información Pública + consultas (45 días- 2 meses) (art. 144.2)	Información (45 días- 2 meses) (art. 144.3)	Informe del Consejo insular (art. 55.6) 3 meses. Silencio favorable	Aprobación definitiva. Ayuntamiento. +resumen ejecutivo
Cantabria	Acuerdo de inicio (art. 67.1)	Trabajos con grado suficiente (art. 67.1)	Información inicial ambiental (art. 68.1)	Traslado a la autoridad ambiental (art. 69.2)	Aprobación provisional (art. 69.1)	Nuevo período de información pública si hay modificaciones sustanciales.	Aprobación definitiva. Comisión regional de urbanismo 4 meses. Silencio positivo	Informe del Consejo insular (art. 55.6) 3 meses. Silencio favorable	Aprobación definitiva. Comisión Regional de Urbanismo (art. 71.6)

²³ Vid. FIG. 9 MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA & OTROS: 2020.

TABLA RESUMEN PROCEDIMIENTOS'

CC. AA.											
Castilla-La Mancha	Período preceptivo de consultas. Redacción documento técnico (art. 36.1)	Información pública/informes sectoriales/consultas (simultáneo) (art. 36.2)	Aprobación inicial (art. 36.3) <i>(remisión a la normativa ambiental general)</i>	Se al órgano para aprobación definitiva. Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística	Recibida la solicitud de aprobación definitiva. iniciará un periodo consultivo y de análisis del Plan de Ordenación Municipal (Podrá proponer alternativas técnicas) (art. 37.1)	Aprobación definitiva (art. 37.3) 3 meses. Silencio positivo. Consejería					
Castilla y León	Avance obligatorio si está sometido a EAE (art. 50.4). Tendrá la consideración de documento inicial a efectos de las fases de consulta previa y elaboración del documento de referencia.	Requerimiento de informes. (3 meses) (art. 52.4.d)	Aprobación inicial (art. 52.1)	Información pública e informes sectoriales de 2 a 3 meses (art. 52.2)	DEA (tramitación ambiental) Art. 52.bis	Aprobación provisional - antes de 12 meses de la inicial (art. 54.1)	Aprobación definitiva (art. 54.2) Tres meses. Silencio positivo. Consejería				
Cataluña	Acuerdo de formulación (art. 76.2) en plazo (art. 82.1) + informe de sostenibilidad ambiental preliminar (art. 86.bis)	Informe territorial y urbanístico sobre el informe y remitir al órgano ambiental para incorporar al documento de referencia (art. 86.bis.1.a)	Informe de sostenibilidad ambiental trámite de consultas. 45 días	Aprobación inicial (art. 85.1)	Tramite de informes y audiencia 1 mes (art. 85.4)	Elaboración memoria ambiental (art. 86.bis)	Aprobación definitiva (art. 85.1) (toma en consideración de la declaración específica)				
Extremadura (T. conjunta)	Acuerdo de redacción (art. 49.3.a) Avance + inicio ambiental (art. 49.3.b)	Avance del plan (art. 86.bis.1.a) Aprobación inicial (art. 49.3.c)	Información pública 45 días (art. 49.3d)	DEA (4 meses) (art. 49.3.f)	Aprobación definitiva del plan Estructural Consejería competente (art. 49.3.h)	Informe del Plan general detallado (art. 49.3.i)	Aprobación definitiva del Plan General Detallado por el órgano municipal competente(art. 49.3.j)				
Galicia	Solicitud de información (1 mes) (art. 60.1) Acuerdo de inicio (art. 60.2) Redacción de un borrador de plan y documento estratégico (art. 60.2)	Información pública 2 meses (art. 60.6) Información pública 45 días (art. 49.3d)	Solicitud de inicio de la EAE (1 mes). Consultas- 2 meses (art. 50.4) + 2 meses doc. alcance	Aprobación inicial + EAE (art. 60.6)	Consultas previstas en el documento de alcance + infor mes sectoriales (art. 60.7 y 8)	DEA (2 meses) (art. 60.11)	Aprobación provisional (art. 60.13)	Aprobación definitiva. Consejería competente (art. 60.16) 3 meses. Silencio positivo	Emisión de informe si aprueban los Aysos más 50.000 hab (3 meses) (art. 60.15)		
La Rioja	Avance potestativo (art. 83.1) Información pública (1 mes) (art. 83.2) Aprobación inicial (art. 87.1)	Información pública + consultas+informes sectoriales (1 mes) (art.87.1)	Aprobación provisional (art. 87.3)	Remisión a la Consejería para aprobación definitiva o para informe previo en el caso de Logroño (Art. 87.4) y si aprueba el Consejero (88.1.b)	Aprobación definitiva. 3 meses. Silencio positivo (art. 88.4)						

TABLA RESUMEN PROCEDIMIENTOS ²³										
CC. AA.	Madrid	Información Pública (30 días) (art. 56.3.1 ^a)	Informe previo de análisis ambiental (art. 56.3.2 ^a)	Informe de impacto territorial (art. 56.3.3 ^a) 6 meses, máx.	Avance internos (incluye el informe de análisis ambiental) (art. 56.2)	Aprobación inicial (art. 57.a)	Información pública (1 mes) (art. 57.b)	Solicitud del informe definitivo medioambiental-2 meses (art. 57.d)	Aprobación provisional (art. 57.e)	Aprobación definitiva Consejería. 4 meses. Silencio positivo (art. 63.1) Aprobación definitiva Ayto. 4 meses. Silencio positivo (art. 63.1)
		Consultas preceptivas (art. 152.4)	Avance preceptivo + documentación inicio tramite ambiental (art. 152.3 y 160.1)	Información (1 mes) (art. 152.4)	Aprobación inicial + EAE (art. 160.2)	Información pública + consultas + informes sectoriales (2 meses) (art. 160.2)	Aprobación provisional (art. 160.3)	Remisión órgano ambiental para DAE (art. 160.4)	Aprobación definitiva por la Adm. regional (art. 154.1.a) 3 meses (art. 161.2)	
País Vasco	Murcia	Estudios previos (art. 86)	Acuerdo de formulación (art. 84.4)	Consultas a otros departamentos (art. 90.3) 2 meses	Avance + Estudio de evaluación conjunta de impacto ambiental (art. 87.1) Efectos internos	Información Pública (2 meses) (art. 90.3)	Aprobación inicial (art. 80.5)	Informe de la Comisión de ordenación del Territorio (art. 91.2) 3 meses ²⁴	Diputaciones forales (menos de 7.000 hab) Aprobación definitiva. 3 meses. Silencio positivo (art. 91.4) Municipios más de 7.000 hab. 3 meses. Silencio positivo (art. 91.4)	
		Elaboración de la versión preliminar de la Estrategia y modelo de ordenación del territorio (art. 71), bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento + consultas previas ambientales.	Información pública de 1 mes. (art. 71.4) En el plazo máx de 2 meses (art. 71.6) se eleva a la Comisión de Ordenación del Territorio para su aprobación.	Se inicia la tramitación del plan (art. 70.7)	Aprobación inicial (art. 70.8)	Información pública (1 mes) + consultas e informes (2 meses) (art. 70.9) Elaboración de un informe global (art. 70.10)	Aprobación provisional (art. 70.11) 6 meses	Aprobación definitiva por el titular del departamento competente (art. 70.16) 3 meses. Silencio positivo (art. 70.17)		
Comunidad Valenciana	Navarra	Consultas internas previas (art. 49.bis) web 20 días (informe respuesta conjunta)	Solicitud de inicio ambiental Borrador plan +d. estratégico (art. 50.1)	Consulta AAPP (30 días) (art. 51.2) Emisión documento de alcance (art. 51.3) 4 meses	Elaboración preliminar del plan (art. 52.1)	Participación e informes sectoriales (art. 53) 45 días min.	Redacción proyecto plan + EAE (art. 54.1)	DAE (art. 54.6) 3 meses	Aprobación definitiva (Art. 55.2) 3 meses. Consejería	
		Consultas internas previas (art. 49.bis) web 20 días (informe respuesta conjunta)	Solicitud de inicio ambiental Borrador plan +d. estratégico (art. 50.1)	Consulta AAPP (30 días) (art. 51.2) Emisión documento de alcance (art. 51.3) 4 meses	Elaboración preliminar del plan (art. 52.1)	Participación e informes sectoriales (art. 53) 45 días min.	Redacción proyecto plan + EAE (art. 54.1)	DAE (art. 54.6) 3 meses	Aprobación definitiva (Art. 55.2) 3 meses. Consejería	

LEYENDA: En verde: Acuerdos de formulación del Plan; en naranja: documentos de avance y aprobación definitiva; marcados en rosa: documentos medioambientales; en amarillo: aprobación inicial, y en azul verdoso: aprobación provisional.

Fig. 1/ Procedimiento resumen de elaboración, tramitación y aprobación de los planes generales.

Fuente: LEYES AUTONÓMICAS. Elaboración propia.

²⁴ En ningún caso se podrá aprobar definitivamente un plan sin la emisión del Informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, o sin el transcurso del plazo para su emisión,

porque serán nulos de pleno derecho. No obstante, se podrán no tener en cuenta los informes emitidos fuera de plazo.

3. Documentación de los planes generales en las leyes urbanísticas

Con una regulación tan precisa y exhaustiva sobre el contenido de los planes, parecería lógico pensar que la documentación del plan se debe limitar a recoger dicho contenido y, en el caso de los planos, a plasmarlo gráficamente. Pero la expectativa queda lejos de la realidad y la extensa regulación que algunas leyes autonómicas hacen sobre la documentación que conforma los planes, no solo no ayuda a simplificar, sino que la complica de manera sustancial, y ello fundamentalmente porque queda fuertemente condicionada por los efectos jurídicos que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo les ha ido atribuyendo de manera reiterada. De hecho, una vez más,

“el detalle en las determinaciones sustantivas y documentales no se corresponde con la debilidad de los instrumentos operativos de intervención urbanística” (EZQUIAGA, J. M.; 1999).

En cualquier caso, lo que sí parece claro es que la documentación en la que se plasman o formalizan las determinaciones de los Planes generales tiene un papel fundamental porque determina su contenido y condiciona su eficacia ante una eventual impugnación ante los tribunales.

Como ocurre en el resto de apartados de este Estudio, sin perjuicio de la especificidades que se analizarán a continuación, todas las CC.AA exigen, como mínimo, la relación de documentos prevista por el artículo 12.3 de la LS de 1976 y el artículo 37 del Reglamento de planeamiento urbanístico de 1978 que incluyen la Memoria y estudios complementarios; los planos de información y de ordenación urbanística del territorio; las Normas urbanísticas; el programa de actuación y el estudio económico y financiero. A estos documentos básicos, se añaden además los exigidos por la normativa en materia medioambiental, y por la propia legislación básica sobre Suelo, entre otras las establecidas por el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, sobre la “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano.”

Se analizan a continuación de manera separada y atendiendo solo a lo que cada ley recoge como documentación del/los instrumento/s urbanístico/s de carácter general.

3.1. La Memoria

La Memoria debe evitar la arbitrariedad y motivar un instrumento netamente discrecional como es el planeamiento por lo que debe incluir: la justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación; la información urbanística - acompañada de los estudios complementarios necesarios-; los objetivos y criterios de la ordenación del territorio; el análisis de las diferentes alternativas contempladas; la justificación del modelo de desarrollo elegido: la descripción de la ordenación propuesta; entre otros aspectos como los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio; y las circunstancias relativas a la revisión del Plan.

Aunque en algún momento fue “considerada como un simple ejercicio literario sin valor jurídico”, su relevancia en el conjunto del contenido formal del plan no solo es una constante en la tradición urbanística española²⁵ (FERNÁNDEZ, TR: 1996) y se encuentra recogida en todas las leyes autonómicas, sino que queda reflejada de manera indubitada en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que, entre otras²⁶, en la STS de 9 de julio de 1991 (RJ 1991\5737) -que evoca la doctrina de la sentencia de 16 de junio de 1977 (RJ 1977\3502) a la que califica de «ejemplar²⁷»-, establece que:

“la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento”.

Añade además que:

“no es un documento accidental, que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley [arts. 12.3.a) del Texto Refundido y 71.5 del Reglamento de Planeamiento]”.

Las principales diferencias en relación con la regulación autonómica se producen en relación con el número y el tipo de memorias. Así, son varias las CC. AA. que distinguen entre memorias informativas y justificativas: este es el caso, entre otras, de **Canarias** (art. 140 LSENPC); **Baleares** (art. 38.1.a LUIB) y **Extremadura** (art. 47.3 LOTUSE) que distingue, además entre el plan general estructurante y el detallado, en cuyo caso la memoria deberá justificar el desarrollo y la no alteración de las condiciones del PGE. (art. 48.4 LOTUSE). También el **País Vasco** recoge dos memorias: la primera de ellas, “la memoria

²⁵ El artículo 38 del Reglamento de 1978 consideraba que la Memoria del Plan General debía establecer las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizar las distintas alternativas posibles y justificar el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo.

²⁶ En el mismo sentido las Sentencias de 20 diciembre 1991. RJ 1992\314 y SS 2-2-1987 (RJ 1987\2043), 17-6-1989

(RJ 1989\4732), 28-11-1990 (RJ 1990\9307) y 12-2 (RJ 1987\2043), 11-3 y 22-5-1991 (RJ 1991\948 y RJ 1991\1982).

²⁷ Ya en este punto será de subrayar la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan -arts. 12,3,a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento-, importancia esta que recientemente se ha destacado en la prensa al glosar, con profundo calor humano, la denominación de una plaza del madrileño barrio de Orcasitas-Plaza de la Memoria Vinculante.

informativa y justificativa” presta especial atención al trámite de participación pública; la segunda, responde del cumplimiento del informe preliminar de impacto ambiental que también tendrá que motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible (art. 62 LSUPV)

La **Comunidad Valenciana**, al distinguir entre el plan general estructurante y el plan general pormenorizado cuenta con cuatro memorias: una memoria justificativa y otra informativa para el Plan Estructurante (art. 34.1.a y 34.2.a LOTUPCV) y otras dos memorias justificativa e informativa para el Plan pormenorizado (art. 39.a.1º LOTUPCV). Por su parte **Murcia** regula tres tipos de memorias: una memoria informativa, una memoria justificativa del cumplimiento de las exigencias legales y una memoria de ordenación, explicativa de sus determinaciones. (art. 140 LOTUM).

Esta clasificación adquiere más relevancia cuando, como ocurre en el caso de las CC.AA. de **Cantabria** (art. 52.1.a LOTRUSC) y **Castilla y León** (art. 51 LUCyL), se hace referencia expresa a su carácter vinculante²⁸. Más lejos llega la Ley de **Castilla-La Mancha** (art. 30.1 TRLOTAUCM) que entiende que la Memoria:

“informará [...], y justificará, con eficacia normativa, las determinaciones correspondientes a los documentos gráficos o escritos, incluyendo, en su caso, el análisis y las consecuencias demográficos, sociológicos y ambientales que las determinaciones puedan conllevar”.

Por lo que se refiere a su contenido, algunas CC. AA. como **Andalucía**, incluyen como parte de la Memoria el estudio económico financiero y el informe de sostenibilidad económica. En el mismo sentido **Cataluña** (art. 59.d TRLUC), **Castilla-La Mancha** (art. 30.3 TRLOTAUCM) y **Murcia**, que recoge, además, también como parte de la Memoria, los mapas de riesgos (art. 140.a LOTUM).

Muchas leyes autonómicas incorporan también, como parte de la Memoria, distintos estudios complementarios sobre suelo, vivienda, tráfico y transporte, etc. Este es el caso, por ejemplo, de las leyes de **Andalucía** (19.1.a LOUAN), o **Baleares** que incluye las medidas adoptadas para facilitar la consecución de una movilidad sostenible (art. 39 LUIB).

También prestan especial atención a la movilidad dentro de la memoria las leyes de **Castilla-La Mancha** (art. 30.4 TRLITAU); **Cataluña**, -con especial mención a la obligación de prestación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y viajeras- (art. 59.3.b TRLUC); **Extremadura** (47.3.b LOTUSE) -que hace referencia expresa a los caminos escolares-; o **Navarra** que destaca por su referencia expresa a la accesibilidad (art. 58.5 TRLOTUN). **Extremadura**

incluye también un estudio sobre género (art. 47.3 LOTUSE) como hace **Valencia** (art. 34.2.b LOTUPCV). **Asturias** añade que deberá motivarse expresamente toda:

“eventual falta de seguimiento de las determinaciones, contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio y en la normativa sectorial aplicable, que solo tuvieran carácter indicativo” (art. 65 TROTUA).

Por su parte, **Aragón** añade al contenido de la memoria, un estudio de necesidades de vivienda y de dotación de vivienda protegida (art. 47.2 TRLUA) y **Galicia**, un estudio relativo al “medio rural y análisis del modelo de asentamiento poblacional y de la movilidad” y una “Memoria justificativa de la adaptación al ambiente y protección del paisaje.” (art. 58 a LSG). También **Baleares** recoge como parte de la Memoria un estudio sobre los valores medioambientales, el interés paisajístico, etc. (art. 39.2.c LUIB), además de:

“[...] un resumen ejecutivo que delimite los ámbitos o las parcelas en los que la ordenación estructural proyectada altere la vigente [...]”.

Las referencias a la participación ciudadana como parte de la Memoria también son una exigencia de las leyes de **Asturias** (art. 65.a TRLUA), **Baleares** (art. 39.2.a LUIB) y **Cataluña** (art. 59.3 TRLUC) que considera que la memoria descriptiva y justificativa del plan debe integrar el programa de participación ciudadana que el ayuntamiento haya aplicado a lo largo del proceso de formulación y tramitación del plan. En el mismo sentido **Madrid** (art. 43.a LSM), **Navarra** (art. 58.5 TRLOTUN) y el **País Vasco** (art. 62.1.a LSUPV).

3.2. Planos

En relación con los planos, la principal novedad la recoge la Ley de **Valencia** que clasifica sus planos, como el resto de la documentación, en función de si acompañan al plan estructural o al pormenorizado y si forman parte de la documentación justificativa o normativa. Especialmente relevante en este sentido por las consecuencias que conlleva, es que en el caso del plan pormenorizado atribuya a los planos de ordenación pormenorizada eficacia normativa (art. 39.b.1 LOTUPCV). Así, la Ley **Valenciana**, incluye también dentro de la documentación con carácter normativo del plan estructural: las fichas de zona (art. 34.4.c LOTUPCV) y las fichas de gestión (art. 34.4.d). En el plan pormenorizado: las fichas de gestión (39.b.3 LOTUPCV).

También distinguen por tipos de planos y entre el plan general estructurante y pormenorizado las leyes de **Canarias** (art. 140.1.B.b LSENPC); **Madrid** (art. 43.b LSM) y el **País Vasco** (art.

²⁸ Referencia Memoria vinculante Orcasitas 9 de julio de 1991.

62.c, d y e LSUPV), aunque en este caso no le confieren directamente carácter normativo.

El resto de las CC. AA. coinciden en su mayoría con la regulación del artículo 39 del Reglamento de 1978 que distinguía entre planos de información y de ordenación. Siendo los primeros aquellos que reflejen la situación del territorio al que se refieran de acuerdo con sus características naturales y usos del suelo; y los planos de ordenación, los que incluyan, para todo el territorio: la clasificación del suelo, la estructura orgánica del territorio, con señalamiento de los sistemas generales y los usos globales previstos para los distintos tipos y categorías de suelo. Además de los que representen las especificidades propias de cada tipo de suelo.

En este sentido en la ley de **Andalucía**, formarán parte de la documentación del Plan, los planos y demás documentación gráfica, que deberán definir, sobre base cartográfica idónea, con la precisión y escala adecuadas para su correcta comprensión, la información urbanística y territorial y las determinaciones de ordenación que contengan. (19.1. c LOUAN). Para **Baleares**, en dichos planos, se ubicarán y definirán además los bienes inmuebles integrantes del patrimonio público de suelo (art. 38.1 LUIB). En el mismo sentido **Asturias**; **Aragón** -que incluye en este apartado los mapas de riesgos-; **Cataluña**; **Canarias**; **Cantabria**; **Castilla-La Mancha**, (que incluye planos de información catastral y topográfica); **Extremadura**; **Galicia** que en los planos de información incluye las afecciones sectoriales; **Murcia**; **Navarra** y **La Rioja** que añade, en su caso, planos de gestión. El **País Vasco** distingue entre planos de información, de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada. (art. 62.1 LOTUR). También **Madrid** distingue entre planos estructurantes y pormenorizados.

3.3. Normas urbanísticas

La regulación de las normas urbanísticas como parte de la documentación del plan es similar en todas las leyes autonómicas de forma que el único aspecto distintivo hace referencia a si las normas urbanísticas y las de edificación se incluyen o no en un solo documento.

Así, para **Andalucía** las Normas Urbanísticas como documentación del Plan:

“deberán contener las determinaciones de ordenación y de previsión de programación y gestión, con el grado de desarrollo propio de los objetivos y finalidades del instrumento de planeamiento. Podrán tener el carácter de ordenanzas urbanísticas, así como efectuar la regulación por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.”

Y hace referencia expresa a su carácter vinculante y aplicación directa, sin perjuicio de que puedan incorporar recomendaciones de carácter

indicativo (art. 19 LOUAN), en una regulación similar a la de **Asturias** (art. 65.b TROTUA). **Baleares** distingue entre las normas urbanísticas generales, que establecerán las determinaciones de carácter estructural y las reglas básicas relativas a la ejecución urbanística (art. 38.1 LUIB). En **Cantabria** se llamarán Ordenanzas. Por su parte **Extremadura**, distingue entre determinaciones estructurales y recomendaciones de desarrollo, lo que también hace **Madrid** (art. 43 LSM) que diferencia las que correspondan a la ordenación pormenorizada. **Murcia** distingue entre las Normas Urbanísticas aplicables a los distintos tipos de suelo: Normas Generales, Normas de Protección, Normas de Gestión, Normas de Urbanización, Normas de Uso y Edificación y Normas Transitorias. En las Normas Urbanísticas se incluirán fichas de planeamiento y gestión de cada sector o ámbito remitido a plan especial, y de la unidad de actuación que prevea el plan.

Para el **País Vasco** es potestativo incluir las ordenanzas de urbanización y edificación (art. 62.2 LSUPV) y la **Comunidad Valenciana** incluye como parte de la documentación normativa del Plan General Estructural unas normas que hagan referencia a los objetivos y directrices estratégicas del desarrollo territorial previsto, las disposiciones normativas de los estudios sectoriales que sean de aplicación al plan, la clasificación del suelo, la regulación de cada una de las zonas de ordenación previstas conforme a este título, los criterios de cálculo y parámetros de equidistribución aplicables, los criterios de distribución de reservas de vivienda sometidas al régimen de protección pública y la identificación de los instrumentos urbanísticos que contienen la ordenación pormenorizada. (art.34.4 LOTUPCV).

3.4. Estudio económico y financiero

Es uno de los documentos en cuya regulación existe una mayor heterogeneidad por parte de las CC.AA. De hecho, si se analizan de forma conjunta no queda excesivamente clara la distinción entre los distintos documentos que dentro del plan tienen como objeto la valoración y/ o justificación de sus consecuencias económicas.

El art. 42 del Reglamento de 1978, regulaba como contenido del estudio económico y financiero²⁹ del Plan General, la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida [...] y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los programas cuatrienales correspondientes al suelo urbanizable programado, así como

“la determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General, [...]”

Este estudio, fue sustituido por el informe o memoria de sostenibilidad económica que

regula el artículo 22.4 del TRLSyRU 2015 y que debe ponderar:

“en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

Por último, según la modificación introducida por la Ley 8/2013, el art. 22.5 establece además, que “La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación [...]”²⁹.

Siguiendo este esquema, la Ley **Baleares** cuenta con una precisa regulación que distingue entre el estudio económico-financiero que, efectivamente, contendrá la estimación del coste económico de las actuaciones de transformación urbanística previstas en el estudio, la identificación de los sujetos públicos o privados responsables de su ejecución y el análisis de las previsiones de financiación pública de aquellas que correspondan a la administración, así como los plazos en que se prevea su desarrollo; el informe de sostenibilidad económica, cuyo objeto será ponderar el impacto de la actuación en las haciendas públicas, el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en funcionamiento y la prestación de los servicios resultantes; y la memoria de viabilidad económica, que se referirá a las actuaciones que incrementen el índice de edificabilidad bruta o cambien su uso global con respecto a las determinaciones estructurales establecidas en el planeamiento anterior, aplicable a aquellas de nueva urbanización, de dotación y de renovación urbanas, así como a las edificatorias rehabilitadoras, e incluirá un balance comparativo relativo a la rentabilidad económica, en los términos establecidos en la legislación estatal (art. 47 LUIB). Además, vincula al informe de sostenibilidad económica correspondiente a cada actuación de transformación urbanística, la programación de las actuaciones, que se actualizará periódicamente y, como máximo, cada seis años (art. 38 LUIB).

Todas las CC. AA. menos **Castilla-La Mancha**, **Extremadura**, **Navarra** y **Valencia** regulan el estudio económico financiero (**Andalucía** dentro de la Memoria). En **Asturias** dicho estudio, contendrá la evaluación del coste de ejecución de las dotaciones urbanísticas públicas al servicio de la población y de las actuaciones públicas, con indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones que hayan de realizarse con recursos propios del Ayuntamiento. Su contenido será proporcionado a la complejidad de la ordenación y características del Concejo (art. 65. d).

Regulan el Informe de Sostenibilidad económica las CC.AA. de **Andalucía** -como parte de la Memoria- (art. 19.1.a LOUAN); **Baleares** (art. 38.1.d y 47.2 LUIB); **Canarias** (art. 140 LSENPC, en su caso); **Castilla-La Mancha** - en la Memoria- (art. 30.3 TRLOTAUCM); **Cataluña** -en la memoria- (art. 59.d TRLUC); **Galicia** (informe o memoria. Art. 58.j LSG); **Murcia** (art. 140.h LOTUM) y **Extremadura** que en el plan general detallado se recoge como Evaluación de Sostenibilidad económica (art. 48.4.c LOTUSE).

Recogen expresamente la regulación de la Memoria de Viabilidad Económica por haberse adaptado a la ley estatal 8/2013 y el TRLSyRU 2015 las CC.AA. de **Baleares** (art. 38.1.d y 47 LUIB); **Canarias** (art. 140.d LSENPC); **Extremadura** (47.3.d, LOTUSE junto con la memoria social); **Cataluña** (art. 59 TRLUC); **Pais Vasco** (art. 62.1.f LSUPV) y **Murcia** (art. 140g LOTUM). Por su parte **Navarra** (art. 58.5.f TRLOTUM) habla de Memoria de Viabilidad y Sostenibilidad y **Galicia** incluye, además del Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, una Estrategia de Actuación y Estudio Económico. (art. 58.h LSG)

Murcia distingue entre el Estudio Económico-Financiero y Evaluación Económica de las inversiones públicas que se comprometan para la ejecución de sus determinaciones, y el Informe de Sostenibilidad Económica que efectuará un análisis estático del impacto del desarrollo del Plan General en las haciendas públicas afectadas. Por su parte la **Comunidad Valenciana** distingue entre Informe de Viabilidad Económica y la Memoria de Sostenibilidad Económica (art. 30.2 LOTUPCV)³¹ Ambos documentos tienen el carácter de documentación justificativa y acompañarán al PG. Estructural.

²⁹ La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015, entiende que [...] el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística”.

³⁰ Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587 de 2013), en la que no sólo se declara la exigibilidad del estudio económico-financiero sino también el informe o memoria de sostenibilidad económica impuesto por el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo,

aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en la actualidad artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre -B.O.E. nº 261, de 31 de octubre de 2015), aclarando que en el estudio económico-financiero se debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en el sector o ámbito concreto, mientras que el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística. (STS 1405/2016).

³¹ Se desarrolla su contenido en el Anexo III de la Ley valenciana.

Comunidad Autónoma	Memoria	Estudios Complementarios	Planos		Mapas de Riesgos	Catálogos		Normas		Estudio Económico	Memoria de Viabilidad	Informe de Sostenibilidad Económica
			Infor	Orden		Urab	Edif					
Andalucía	Art. 19.1.a) incluye EEF-ISE y participación	Art. 19.1.a) Suelo, vivienda, tráfico, aparcamiento, transportes...	Art.19.1.c)				Art. 19.1.b) Vinculantes. Aplicación directa Programación y gestión	Art. 19.1.a)		Art. 19.1.a)		
Aragón	Art. 47.1.a)		Art. 47.1.b)	Art. 47.1.b)	Art. 47-b)	Art. 47.1.C	Art. 47.1.d)	Art. 47.1.e)				
Asturias	Art. 65.a) Participación	Art. 65.a) Suelo, vivienda, tráfico y diagnóstico ambiental	Art. 65.c)	Art. 65.c)			Art. 65.b)	Art. 65.d)				
Baleares	Art. 38.1.a) M. informativa y justificativa Desarrollo Participación	Art. 39.2.b) Movilidad sostenible Art. 38.1.b) Bienes integrantes del PPS art. 39.2.a) Participación	Art. 38.1.b) Afecciones existentes	Determinaciones gráficas	Art. 38.1.F		Art. 38.1.c) y art. 49	Art. 38.1.d) y art. 47	Art. 38.1.d) y art. 47.3	Art. 38.1.d) y art.47.2		
Canarias	M. Informativa: Art. 140.1.A) M. Justificativa de la ordenación: Art. 140.1.b)		Art. 140.1.A.b) Doc. informativa	Art. 140.1.B.b) Estructurante y pormenorizada	Art. 140.1.B) Y E		Art. 140.1.b)	Art. 140.c)	Art. 140.d)	Art. 140.1.d) Se remite a ley estatal		
Cantabria	Art. 52.1) Vinculante		Art. 52.1.b)	Art. 52.1.c)			Art. 52.d)	Art. 52.1)		Se remite a ley estatal		
Castilla-La Mancha	Art. 30.1 Eficacia Normativa	Art. 30.4 Movilidad. Informe de sostenibilidad económica	Art. 30.6 y de información catastral y topográfica				Art. 30.5)			Art. 30.3) En la memoria		
Castilla y León	Art. 51 y 112 Rgto. Memoria vinculante. M. informativa 111.1.a) Rgt 59.3 Participación	Estudio de evolución demográfica, movilidad, sistema de transporte público (art. 111.1.5 y 6 Reg)	Art. 11.1.b) Rgt	Art. 114. Rgto	Art.111.3) En el Informe de sostenibilidad ambiental	Art. 115. Rgto	Art. 113. Rgto	Art. 116 Rgto.	Art. 116.b.)			
Cataluña	Art. 59.1.-A) Descriptiva y justificativa Proceso de Participación	Art. 59.1.a) Estudios complementarios. Art. 59.3.b) Desarrollo y movilidad sostenible Art. 59.3.c)	Art. 59.1.b)			Art. 59.1.D)	Art. 59.1.c)	Art. 59.1.e) Agenda y evaluación económico financiera	Art. 59.d) En la memoria			

Comunidad Autónoma	Memoria	Estudios Complementarios		Planos		Mapas de Riesgos	Catálogos		Normas		Estudio Económico	Memoria de Viabilidad	Informe de Sostenibilidad Económica
		Estudios Complementarios	Infór	Orden	Mapas de Riesgos		Catálogos	Urab	Edif				
Extremadura	Informativa y de ordenación. Art. 59.1.a Justificativa del desarrollo: Art. 59.3	Art. 47.3.b Movilidad, caminos escolares y género	Art. 43.3.f Gráfica	Art. 48.4.d				Art. 47.3.e y art. 48.4.b		Art. 77.3.d y Social	Art. 48.4.c		
Galicia	Art. 58.a Fines, objetivos y determinaciones	Art. 58.b. Estudio del medio rural	Art. 58.e) Inclusiones sectoriales	Art. 58.f			Art. 58.l	Art. 58.g		Art. 58.h	Art. 58.j		
La Rioja	Art. 73.a	Art. 73.a	Art. 73.b	Y, en su caso, de gestión			Art. 73.D	Art. 73.c		Art. 73.f			
Comunidad de Madrid	Art. 43.a. Participación. Evaluación ambiental como Anexo		Art. 43.b Estructurante y pormenorizado				Art. 43.f	Art. 43.e		Art. 43.b	Art. 43.c		
Región de Murcia	Art. 140.a) M. informativa M. justificativa M. de ordenación	Se justificará el cumplimiento de la legislación básica	Art. 140.b	Art. 140.c	Art. 140.a		Art. 140.e	Art. 140.c		Art. 140.g	Art. 140.h		
Navarra	Art. 58.5 Participación	Accesibilidad, eficiencia energética, etc.	Art. 58.5.c	Art. 58.5.c				Art. 58.5			Art. 58.5.f Memoria de viabilidad y sostenibilidad		
País Vasco	Art. 62.1.a Participación e informe preliminar de impacto ambiental		Art. 62.c, d y e Información estructural y pormenorizada				Art. 62.2 Potestativo	Art. 62.2		Art. 62.1.f Estudio de viabilidad económico financiero			
Comunidad de Valencia	Art. 34.1.a En el plan estructural: M. informativa y justificativa (art. 34.2.a) En el plan pormenorizado: M. informativa y justificativa (art. 39.a)	Art. 34.2.b Acústico, inundabilidad, afección a red natura, recursos hídricos, género, etc.	Art. 34.1.b P. pormenorizado, planos de estado actual y afecciones sobre e territorio ordenado	Art. 34.4 Con eficacia normativa			Art. 34.4.e Delimitación de zonas con relevancia arqueológica Efectos normativos	Art. 34.4.b	Art. 39.b.2		Art. 34.2.d Informe de viabilidad económica	Art. 34.2.e Memoria de sostenibilidad	

Fig. 2/ Documentación general.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

3.5. Otros documentos

Memoria social

Constituye sin duda, una de las principales novedades por lo que a la documentación de los Planes Generales se refiere. Recogen esta memoria las Leyes de **Baleares**, **Cataluña** y **Extremadura**, con pequeñas particularidades:

Así, para **Baleares**, la memoria social del plan general municipal evaluará y justificará las “determinaciones del plan relativas a las necesidades sociales de acceso a la vivienda” y el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, los colectivos sociales que requieran atención específica (personas inmigrantes, personas mayores, etc.) con la finalidad de que las decisiones del planeamiento

“contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como a favorecer a los otros colectivos merecedores de protección.” (art. 39 LUIB).

También **Cataluña**, incluirá en su memoria social los objetivos de “producción de vivienda de protección pública” (artículo 59.1.h TRLUC), lo mismo que **Extremadura** en el artículo 47.3. d de su Ley.

Programa de Actuación.

El programa de actuación forma parte de la documentación del plan solo en algunas CC. AA. Este es el caso de **Asturias**, donde con, carácter potestativo, recogerá:

“los objetivos y la estrategia de su desarrollo a medio y largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito, las etapas cuatrienales de desarrollo del Plan en el suelo urbanizable, plazos en que haya de darse cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución, urbanización, o plazos para convertir la parcela en solar, según el sistema de actuación, y plazos para edificar”. (Art. 65. E TROTUA).

También es potestativa su elaboración para **Canarias** (art. 140.1.b.d LSENPC), y **Cataluña**, que recoge la

“agenda y la evaluación económico-financiera de las actuaciones a desarrollar y, además, si procede, el programa de actuación urbanística municipal” (art. 59.1.g y 59.4 TRLUC)

que se actualizará cada 6 años, lo mismo que en **Baleares** (art. 38.2 LUIB). En el mismo sentido se pronuncian **Cantabria** (art. 52.1.f LOTURSC); **La Rioja** (art. 73.e LOTUR); **Murcia** (art. 140.f LOTUM) y **Navarra** que lo denomina “Programa de desarrollo y ejecución del Plan General Municipal.” (58.5.d TRLLOTUN). Aunque no es propiamente un programa de actuación **Castilla y León** regula un documento de análisis y diagnóstico urbanístico y territorial, si carácter normativo, que debe resumir los problemas y

oportunidades del municipio y permita concretar los objetivos el plan (art. 111.2 Rgto. CyL)

Documentación medioambiental

El artículo 22 del Texto Refundido de 2015, hace referencia específica a la “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano” y, en concreto al “Informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización” que deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

En este sentido lo regulan **Castilla-La Mancha**, (art. 30.2 TRLOTAUCM) y **Galicia** que incluye como parte de la documentación el Plan el Estudio ambiental estratégico y declaración ambiental estratégica (art. 58.d LSG); lo mismo que **Aragón**, que distingue entre estudio ambiental estratégico o declaración ambiental, según proceda en virtud de la fase de aprobación (art. 47.1.f TRLUA). **La Rioja** habla directamente del Informe de sostenibilidad ambiental (art. 76.g LOTUR) y **Navarra** del Estudio de impacto ambiental (art. 58.5.b TRLLOTUN). También **Madrid** regula el Informe de análisis ambiental (art. 43.c LSM); y **Canarias** un análisis de integración paisajística (art. 140.3 LSENPC), como hace **Baleares** que incluye el análisis de información paisajística dentro de la Memoria (art. 39.2.c LUIB). Por su parte **Galicia** recoge expresamente en su artículo 58.c la Memoria justificativa de la adaptación al ambiente y protección del paisaje, el Estudio ambiental estratégico y la declaración ambiental estratégica (58.d LSG), En el mismo sentido se pronuncia **Andalucía** cuando requiere un Informe justificativo del cumplimiento de la normativa sectorial de aplicación (art. 19.2 LOUAN)

Análisis específico merece la Ley de **Valencia** que distingue entre la documentación que acompaña a su plan estructural (art. 34.2.b LOTUPCV) y la que se adjunta al plan pormenorizado (art. 39 LOTUPCV), distinguiendo en ambos casos entre documentación justificativa y documentación normativa. En el caso de la documentación justificativa, incluye junto con los documentos de evaluación ambiental y territorial, los estudios de tráfico, el potencial de vivienda y de suelo para actividades económica, acústico, de inundabilidad, de recursos hídricos, de evaluación socio económica, de patrimonio cultural, de afección a la Red natura, y en general todos los que sean exigibles por normativa sectorial. Asimismo, recoge un Estudio de paisaje.

Catálogos

Como se analizó en la primera parte del Estudio, algunas CC.AA. incluyen a los Catálogos entre las figuras de planeamiento, mientras que otras los incorporan directamente entre la documentación que acompaña a los planes generales. Este es el caso, por ejemplo, de **Aragón** (art. 47.1.c TRLUA) sin perjuicio de reconocer que:

Comunidad Autónoma	Programa de Actuación	Documentación Ambiental	Plan de Vivienda Protegida/ Vivienda	Información Paisaje	Resumen Ejecutivo	Memoria Social	Clausula Abierta Legislación Básica	Sistema de Indicadores
Andalucía		Remite a legislación sectorial			Art.19.3		Art. 119.2	
Aragón		Art. 47.1.f Estudio o Declaración ambiental	Art. 47.2 En la memoria					
Asturias	Art. 65.e Cuatrienal							
Baleares	Art. 38.2 Se actualiza cada 6 años	Art. 38.1.e Remite a legislación sectorial	Art. 39.3 dentro de la memoria social	Art 39.2.C En la memoria	Art. 39.2 En la memoria	Art. 39.3		
Canarias	Art. 140.1.B.d Si procede	Art. 140.e		Art. 140.3				
Cantabria	Art. 52.1.f	Art. 52.2 Remite a legislación sectorial					Art. 52.2	
Castilla-La Mancha		Art. 30.2 Informe de sostenibilidad y memoria ambiental						
Castilla Y León	Art. 111.2 Rgto. Documento de análisis y diagnóstico urbanístico	Art. 111.1.c) Rgto Informe de sostenibilidad ambiental	Art. 111.1.a En el estudio de la Memoria		Art.112.1.c) Rgto			
Cataluña	Art. 59.1.g y 59.4 Se actualiza cada seis años	Art. 59.1.f				Art. 59.h		
Extremadura		Art. 46.3.c				Viabilidad social		

Comunidad Autónoma	Programa de Actuación	Documentación Ambiental	Plan de Vivienda Protegida/ Vivienda	Información Paisaje	Resumen Ejecutivo	Memoria Social	Clausula Abierta Legislación Básica	Sistema de Indicadores
Galicia		Art. 58.d Estudio y declaración ambiental y estratégica		Art. 58.c Memoria justificativa de la adaptación al ambiente y protección del paisaje			Art. 58.k	
La Rioja	Art. 73.e	Art. 73.g Informe de sostenibilidad ambiental						
Comunidad De Madrid								
Región de Murcia	Art. 140.f						Art. 14.a	
Navarra	Art. 58.5	Art. 58.5.b			Art. 58.5			Art. 58.5.g. De gestión sostenibilidad y resultado
País Vasco								
Comunidad De Valencia		Art. 34.2.b	Art. 34.2.c) potencial de vivienda	Art. 34.2.c Estudio de paisaje e infraestructura verde. En el P. pormenorizado. Estudio de integración paisajística 39.a.3			Art. 34.2.b	Art. 34.2.f De seguimiento de su ejecución Art. 34.3 De coherencia e infraestructura verde

Fig. 3/ Documentación del plan.

Fuente: Leyes autonómicas. Elaboración propia.

“el plan general podrá remitir a un plan especial la protección del patrimonio edificado, así como de los yacimientos arqueológicos.”

Para **Baleares** (art. 38.1.f LUIB) el catálogo de elementos y espacios protegidos se formulará como documento normativo integrante de los planes generales y tendrán entre sus finalidades o, en su caso, como único objeto la conservación.

También recogen los Catálogos entre la documentación las leyes de **Canarias** (art. 140.1.B.E LSENPC), **Cataluña** (art. 59.1.d TRLUC); **Galicia** (art. 58.1 LSG); **La Rioja** (art. 73.d LOTUR) **Madrid** (art. 43. F LSM), **Murcia** (art. 140.e LOTUM) y **País Vasco** que también expresa su carácter potestativo (art. 62.2 LSPV). La Ley de **Valencia** recoge en el Plan Estructurante de protección y delimitación de zonas de relevancia arqueológica y les reconoce carácter normativo (art. 34.4.e LOTUPCV). Como particularidad, solo **Baleares** hace referencia a los bienes integrantes del patrimonio público de suelo (art. 38.1.b LUIB)

Resumen ejecutivo

El resumen ejecutivo como parte de la documentación que acompaña al Plan General ha sido incorporado por las Leyes urbanísticas de **Andalucía** (19.2. 2 LOUAN), **Baleares** (art. 39.2.e LUIB) como parte de la memoria, y **Navarra** (art. 58.5. h TRLOTUN) que

“incluirá la expresión de los ámbitos en que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación y alcance de la alteración; y, en su caso, una propuesta de los ámbitos en los que es procedente la suspensión de licencias durante la tramitación del Plan.”

Indicadores

Como medida innovadora, **Navarra** regula dentro de la documentación por la que se desarrollan las determinaciones del plan un Sistema de indicadores de gestión, sostenibilidad y resultado para conocer la evaluación y efectuar el informe de seguimiento del plan. (art. 58.5.g) TRLOTUN)

También la Ley de **Valencia** recoge como parte de la documentación por la que se formula el plan, una serie de indicadores de seguimiento y ejecución del plan (art. 34.2.f LOTUPCV).

4. Conclusión

Las dos partes de las que consta este estudio comparado tenían como propósito acercarse de manera objetiva a la regulación de los instrumentos de planeamiento general en las distintas legislaciones urbanísticas para identificar sus especificidades y las principales innovaciones introducidas en relación con la regulación histórica representada por la LS de 1976. La conclusión fundamental es que nuestro sistema es muy heterogéneo en

lo formal, pero tremendamente continuista en relación los contenidos. De hecho, son pocas las modificaciones verdaderamente novedosas que contribuyen a agilizar el plan o a convertirlo en ese instrumento ágil y flexible que puede responder de manera efectiva a las necesidades de pueblos y ciudades cada vez más cambiantes y que requieren de respuestas inmediatas.

Es, además, un sistema que, al igual que la normativa que lo regula, extremadamente complejo. No se trata sólo de su procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación sino también de su estricta, determinista y excesiva regulación, orientada a garantizar de manera rigurosa los derechos y deberes –fundamentalmente- de los propietarios, los estándares legales de sistemas generales y dotaciones locales exigidos por la legislación urbanística autonómica y el respeto escrupuloso a una numerosa y dispersa normativa sectorial. Todo ello conduce a los Planes a un complejo y largo camino de controles preventivos profundamente condicionado por el estricto régimen de preferencia de las competencias sectoriales y a un férreo control por parte de las demás administraciones. Prueba de ello es que sean la excepción (como ocurre con la Ley Canaria) las normas que reconocen sin ningún tipo de restricción la competencia para aprobar los planes a los Ayuntamientos, o que incluso estén dispuestos a delegarla, no sin antes condicionarla a un informe final y previo por parte de la Administración autonómica.

Resulta paradójico que algunas medidas, valoradas de forma positiva en la primera parte del estudio al contribuir, supuestamente, a flexibilizar el contenido de los planes, no lo resulten tanto cuando se analizan de forma conjunta. De hecho, lo que consiguen es dar aún más complejidad al procedimiento y alargar los trámites y plazos si se vinculan con el procedimiento de elaboración del planeamiento. Así ocurre por ejemplo con la regulación de los actos preparatorios para la formulación de planeamiento con actuaciones como los estudios previos, o los trámites de consultas a otras administraciones que parecen estar orientados a eliminar, o al menos agilizar, trámites posteriores, pero que no parece que vinculen para nada los posteriores y que amenazan con ser solo un trámite que incrementa aún más la duración del proceso de elaboración del plan. Algo parecido ocurre con los trámites de información pública que, si bien son imprescindibles para garantizar la participación ciudadana, con frecuencia terminan por convertirse en un trámite formal más. Y eso que es de justicia reconocer que la participación ciudadana es uno de los elementos a los que la legislación urbanística reconoce un papel prioritario y que, en algunas CC.AA. este enfoque se observa claramente cuando aparece vinculado a la regulación extensa del proceso de iniciación y formulación del plan.

El hecho de que la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento de carácter general

requiera de una media aproximada de entre seis y ocho años pone en evidencia que algo o mucho de la regulación del procedimiento no funciona. Tampoco su revisión y modificación (ésta con plazos de entre 1 y 3 años) acorta estos plazos de manera sustancial por lo que el planeamiento urbanístico en España es, al final y pese a su extensa y completa regulación, un planeamiento obsoleto, y dependiente de modificaciones puntuales que, junto con el permanente riesgo de su impugnación ante los tribunales, termina por generar una constante inseguridad jurídica. (HERNÁNDEZ PARTAL, S: 2020).

Una valoración positiva merece, sin duda, la creación de órganos de carácter consultivo que ayuden a coordinar la emisión de los informes sectoriales o que acompañen y asesoren durante el complejo trabajo de elaboración de los planes, si bien llama la atención que su implantación en la normativa no sea generalizada y que cuando se recoge, como ocurre en el caso de Extremadura, su utilización se reconozca de manera expresa como potestativa. La completa regulación de la publicidad de los planes y de sus trámites de publicación en todas las leyes urbanísticas aportan sin duda, garantías de información y transparencia, pero sería interesante, además, que su difusión y explicación ayudaran a crear conciencia ciudadana y una verdadera cultura de participación.

A ello se une además una documentación que, si bien en su mayor parte es continuista con relación a la tradición urbanística, se ve en algunos casos condicionada por el carácter vinculante y, en ocasiones, normativo que le atribuyen algunas leyes autonómicas lo que complica aún más un sistema especialmente complejo y rígido que pone en evidencia la dimensión del problema al que se enfrenta el urbanismo español. Este carácter normativo ahonda el problema de la interpretación jurisprudencial de que los instrumentos de planeamiento son disposiciones normativas de carácter reglamentario.

Cuando la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas establece la necesidad de mejorar la normativa y la planificación y lo hace para todos los países, con independencia de cuál sea su nivel de desarrollo, parecería lógico pensar que el sistema urbanístico español ya tiene ese camino andado, pero nada más lejos de la realidad. España no es ajena a ninguno de los dos objetivos y, de hecho, debe afrontar con urgencia y eficacia ambos retos con la finalidad de simplificar, aclarar y dar flexibilidad a un sistema de planeamiento cuyo fin último no puede ser otro que, adaptarse a las necesidades que demandan los retos actuales y que comprenden la sostenibilidad en su escala adecuada: la global y económica, medioambiental y socialmente integrada (FARIÑA TOJO, J & NAREDO, JM & otros: 2010).

Estas medidas están recogidas en el plan de acción de la Agenda Urbana Española (2019), confiemos en que su consecución sea posible y que, desde la

mejora de la gobernanza y la colaboración interadministrativa, además, el planeamiento urbanístico salga reforzado y su papel sea fácilmente reconocido como fundamental para planificar los pueblos y ciudades y mejorar la vida de quienes los habitan.

Quizás entre la “muerte del planeamiento” a la que muchos expertos hacen referencia y la necesidad del planeamiento urbanístico como instrumento imprescindible para la ordenación de nuestro entorno (FONT A:2011), se puedan encontrar fórmulas alternativas que doten de racionalidad a un urbanismo que, como disciplina de carácter transversal y multisectorial trasciende el diseño de las ciudades para incidir en el territorio, el reto demográfico, la economía, el medioambiente la cohesión social, la cultura e incluso la política. Parece que el reto puede estar en saber relacionar los instrumentos de planeamiento con la planificación estratégica y territorial y distinguir qué funciones le son propias y cuáles otras están más vinculadas a los procedimientos de gobierno local. Ojalá la AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019), en su consideración de Política Nacional Urbana, y, sobre todo, sus planes de acción locales puedan como verdaderas estrategias de ciudad contribuir a descargarlos de contenido, simplificarlos y convertirlos en verdaderos instrumentos eficaces, innovadores y adaptados a las necesidades de los pueblos y ciudades del siglo XXI.

5. Referencias y Bibliografía

Legislación

Estatal

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (TRLSyRU 2015)
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (LS 1976)
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Autonómica

ANDALUCÍA

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUAN)
- Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

ARAGÓN

- Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. (TRLUA)
- Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios
- Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

ASTURIAS

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTUA).

Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

BALEARES

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB).

CANARIAS

Ley 4/1997, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. (LSENPC).

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

Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

CANTABRIA

Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSC).

Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

CASTILLA-LA MANCHA

Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAUCM).

Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

CASTILLA Y LEÓN

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL)

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

CATALUÑA

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLUC).

Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

EXTREMADURA

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUSE).

Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura.

Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial.

Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

GALICIA

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. (LSG).

Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

LA RIOJA

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR).

Decreto 20/2009, de 3 de abril, por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de Planes y Programas.

MADRID

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM).

MURCIA

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTUM).

Decreto 59/2001, de 27 de julio, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

Decreto 66/2002, de 8 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia.

NAVARRA

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLOTUN)

Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Decreto Foral 253/2019, de 16 de octubre, por el que se regula el Registro de Planeamiento de Navarra y el formato de presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial de Navarra

Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico

Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra

PAÍS VASCO

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. (LSUPV)

Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística

Comunidad Valenciana

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUPCV)

Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

Decreto 3/2004, de 16 de enero, por el se crea el Consejo Valenciano de Urbanismo y Vivienda

5.2. Bibliografía

- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019): (www.aue.gob.es)
- ASEGUINOLAZA-BRAGA, I. & LUQUE-VALDIVIA, J. & MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N. (2019): "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I previsiones de la legislación urbanística y ambiental." *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Nº 201, otoño, 2019 págs. 603-622.
- EZQUIAGA, J. M. (1996): Capítulo VIII. Libro La Práctica del Planeamiento urbanístico: El planeamiento Municipal. Editorial Síntesis.
- FARIÑA TOJO, J & NAREDO, J. M. Coord. (2010): *El libro blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Editado por el Ministerio d Vivienda.
- FONT, A. (2011): *Capítulo I. Libro La Práctica del Urbanismo*. Coord. MOYA, L. Editorial Síntesis.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2020): "Los instrumentos de planeamiento urbanístico en España. Estudio Comparado (I)" *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Nº 205, otoño, 2020 págs. 613-652.
- LOBATO BECERRA, J. A. (2020): "Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano" *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Nº 204, verano, 2020 págs. 197-210.
- MARDONES-FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N. & LUQUE-VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA-BRAGA, I. (2019): "Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial" *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* Nº 202, invierno, 2019 págs. 799-822.