

Subcapítulo I. Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la legislación urbanística andaluza. El sistema de planeamiento urbanístico. Planes Urbanísticos. Tipos. Finalidad y contenidos.

Teresa Roman Pereira

I. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA

I.1. Introducción

La actividad urbanística es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, que cuenta con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, (en adelante LOUA) como marco legal de referencia.

No obstante, la ordenación urbanística debe atender a la legislación básica estatal en materia de régimen del suelo, constituida por el 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, que ha sustituido al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

Pueden diferenciarse tres partes fundamentales:

- La planificación, como la técnica establece la ordenación urbanística.
- La gestión, que posibilita la ejecución de lo planificado
- La disciplina, como control de la ejecución legal del planeamiento.

La planificación se lleva a cabo fundamentalmente mediante los **Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, siendo éstos** los documentos que determinan el régimen de los usos y las construcciones en un ámbito concreto. Indican, en consecuencia, qué es lo que van a poder (derecho) o a tener (deber) que hacer los particulares (sean propietarios o

no del suelo, según el caso) en una concreta porción de terreno. Los instrumentos deben orientarse a la consecución, en su ámbito de aplicación, de los objetivos generales de la actividad urbanística pública, promoviendo, además, sus propios objetivos. En aplicación de sus objetivos, estos instrumentos están legitimados para señalar determinaciones diferentes sobre cada uno de los terrenos a los que se apliquen, incluso cuando los mismos presenten características similares o pertenezcan a un mismo propietario.

Todos los instrumentos cumplen con dos **objetivos** fundamentales:

- Dirigir el desarrollo urbano a organizar/diseñar la ciudad.
- Establecer el estatuto jurídico de la propiedad del suelo, constituido por los derechos y deberes de los propietarios del suelo

Este conjunto de instrumentos de carácter técnico y normativo, redactados para ordenar el uso del suelo y para regular sus condiciones de transformación y de conservación conforma el denominado sistema de planeamiento urbanístico.

El sistema de planeamiento urbanístico andaluz, como ocurre en el resto de Comunidades Autónomas, deriva del creado en la Ley del Suelo de 1956 y responde a una organización jerárquica o en cascada, es decir, cada instrumento y/o figura de planeamiento respeta al inmediatamente superior.

Es importante destacar, por las consecuencias legales que conlleva, que los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a la Ley de la que traen causa. Así lo ha destacado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en múltiples Sentencias, a partir de la del 8 de mayo de 1968, cuya doctrina reiteraron luego las de 14 y 21 de noviembre de 1969, 4 de noviembre de 1972, 22 de mayo y 26 de junio de 1974, 27 de junio y 6 de octubre de 1975, etc. Ello posibilita su impugnación de forma indirecta.

I.2. Instrumentos de la planificación urbanística andaluza

La ley andaluza, en su artículo 7, contempla los siguientes instrumentos de planeamiento:

- **Planeamiento General**, que engloba a los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización.
- **Planeamiento de desarrollo**, conformado por Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle.
- **Catálogos**.

Además, la LOUA contempla estos otros instrumentos, figuras y procedimientos de la ordenación urbanística que complementan a los denominados instrumentos de planeamiento:

- Normas Directoras de Ordenación Urbanística, Ordenanzas Municipales de Edificación, Ordenanzas Municipales de Urbanización.

I.2.1. El Planeamiento General

La LOUA prevé, en su artículo 7, tres tipos de instrumentos de planeamiento general: los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU), los Planes de Ordenación Intermunicipal (POI) y los Planes de Sectorización. Entre ellos, el PGOU es el único instrumento que establece la ordenación integral del término municipal.

El planeamiento general está constituido por el conjunto de instrumentos de ordenación básica e integral de un territorio, siendo su herramienta principal la clasificación y calificación del suelo. Establece el régimen urbanístico del suelo y contiene las previsiones para su desarrollo en el tiempo. También contiene las determinaciones necesarias para garantizar la integración de los nuevos crecimientos en la ciudad existente (ya sea mediante directrices al planeamiento de desarrollo, ya sea conteniendo directamente su ordenación) y establece los medios de gestión y ejecución, la programación temporal de acciones y su evaluación económica.

La legislación anterior a la LOUA recogía como figuras de planeamiento general para ordenar la totalidad de un término municipal el Plan General de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias, que eran una versión simplificada de los primeros, pero la legislación andaluza no contempla las segundas.

Además, la LOUA incluye como figura de planeamiento general los Planes de Sectorización, que son el equivalente a los Programas de Actuación Urbanística previstos en el TRLS92, e introduce la figura de los Planes de Ordenación Intermunicipal, figura que establece la ordenación integral de áreas concretas pertenecientes a más de un término municipal.

1.2.1.1. El Plan General de Ordenación Urbanística. Definición y determinaciones

El PGOU establece la ordenación urbanística de todo el término municipal y la gestión de su ejecución (Art. 8 LOUA). Al Plan General le corresponde privativamente establecer, en el marco de los planes de ordenación del territorio, el modelo territorial del municipio, la estructura básica sobre la que éste descansa y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de los derechos y deberes de los propietarios del suelo.

Este instrumento ha cumplido un papel esencial en la historia del urbanismo español, reconociéndole la legislación andaluza dicha función, en tanto que no requiere la formulación previa de ninguna otra figura de planeamiento y constituye la base y el marco de los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

Sus determinaciones, reguladas en el artículo 10 de la LOUA, se dividen en estructurales y pormenorizadas, diferenciación que tiene especial trascendencia en tanto que la aprobación de las innovaciones de planeamiento, según afecten unas u otras, competen a distintas administraciones. Así, la aprobación de las modificaciones que afectan a la ordenación estructural compete a la Comunidad Autónoma; y las que afectan exclusivamente a la ordenación pormenorizada compete a los municipios.

A. Las determinaciones de carácter estructural están reguladas en el artículo 10.1.de la LOUA y han de comprender:

– **La Clasificación del suelo de todo el término municipal**

La totalidad de los terrenos a ordenar por el planeamiento general han de estar adscritos a todas o algunas de las tres clases de suelo previstas en la legislación urbanística, esto es suelo urbano, suelo urbanizable, y suelo no urbanizable. A su vez, dentro de estas tres clases debe establecer la categoría a la que pertenecen, es decir, dentro del suelo urbano, debe distinguir entre el consolidado y el no consolidado, dentro del suelo urbanizable, entre el ordenado, el sectorizado y el no sectorizado; y dentro del suelo no urbanizable, entre el de carácter natural o rural, el de especial protección por legislación específica, el de especial protección por planificación territorial o urbanística y el de hábitat rural diseminado.

No obstante, el artículo 44 de la LOUA posibilita la exclusión de la clasificación de suelo de algunos sistemas generales singulares o de alcance supramunicipal. El hecho de que no esté desarrollada reglamentariamente ni cuente con mayor precisión esta excepcionalidad ha generado que muchos planeamientos opten por la exclusión de la clasificación de suelos para la mayoría de sistemas generales, convirtiéndose esta práctica más en la regla que en la excepción y teniendo esto como principal inconveniente la valoración a efectos expropiatorios de dichos terrenos en caso de que no estén adscritos a ninguna área de reparto.

La adscripción a cada clase y categoría de suelo es una de las decisiones más conflictivas del planeamiento general municipal al tratarse en gran parte de una actividad discrecional del planificador, a excepción de los supuestos reglados contemplados en el artículo 45 y 46 de la LOUA, mediante la que se refleja el modelo de ciudad propuesto por el planeamiento y se establece el régimen jurídico de la propiedad del suelo. Es por ello que la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico ha de estar motivada y justificada, cobrando la memoria del documento del plan general una gran importancia, en tanto que es este documento en el que ha de justificarse.

De hecho, es muy habitual en el proceso de aprobación del planeamiento general por parte de la Comunidad Autónoma, la suspensión de ámbitos de planeamiento por falta de motivación en relación a la clasificación y categorización del suelo. En este sentido, cabe destacar, que la potestad de planeamiento, pese a su carácter discrecional, que posibilita la elección de una opción entre varias opciones posibles y razonable, está sometida a los principios generales del derecho, como son, principalmente, los de racionalidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad. En este sentido, la doctrina jurisprudencial mayoritaria en relación al control de la discrecionalidad del planeamiento se extiende al control de la proporcionalidad, de la ausencia de arbitrariedad y de la coherencia interna de la decisión.

En relación a la exigencia de motivación suficiente como límite de la discrecionalidad, la STS de 18 de octubre de 2012 (Recurso de Casación núm. 1408/2010) recoge que "(...) *Sobre la exigencia de motivación de los planes de urbanismo es oportuno reiterar algunas*

consideraciones expuestas en nuestra STS de 14 de junio de 2011 (RC 3828/2007), reiteradas en la reciente STS de 12 de julio de 2012 (RC 3409/2010), en la que hemos dicho que “[...] la potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la Constitución [...]”. En relación a lo anterior se pronuncian también las Sentencias de 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004). En la primera de ellas se insiste precisamente en que “las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia corporación municipal”. También se ha afirmado en la jurisprudencia de esta Sala y Sección la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la memoria del instrumento de planeamiento (sentencia de 20 de octubre de 2003), resultando dicha exigencia de motivación más rigurosa y precisa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación, constituyendo así la motivación que se contiene en la memoria una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento.

– **Las reservas de los terrenos equivalentes, al menos, al 30% de la edificabilidad para su destino a viviendas protegidas (VP)**

La reserva de VP es independiente del uso global asignado al ámbito de planeamiento sobre el que haya que calcularse. Es decir, un sector de uso global terciario con un porcentaje de edificabilidad residencial no está eximido de dicha obligación.

En relación a la concreción de los ámbitos de planeamiento en los que procede la reserva del 30% de la edificabilidad residencial, la modificación operada por la Ley 2/2012 concretó que ésta se aplicará en sectores y áreas de reforma interior, habiéndose matizado la anterior redacción que aludía de forma ambigua a “áreas y sectores”. Consecuentemente, aquellos ámbitos que, respondiendo a lo determinado por el artículo 45.2.B).c de la LOUA, tengan la consideración de actuaciones de dotación, no les será de aplicación dicha reserva.

Es muy importante que el instrumento de planeamiento contenga expresamente la justificación de la exención contemplada en la LOUA para aquellos ámbitos de planeamiento con densidades inferiores a 15 viv/Ha, en tanto que se considera una tipología no apta para la construcción de VP.

Por último, ha de aclararse que la determinación de carácter estructural es el parámetro del porcentaje y no el resultado de su aplicación, de forma que, si por ajustes de la superficie del ámbito aumenta la edificabilidad residencial del mismo, aumentará también la edificabilidad destinada a VP.

– Sistemas generales

Del artículo 10.1.A.c) de la LOUA puede deducirse que el concepto de Sistema General se corresponde con el de elemento de la “red básica” de reservas de terrenos y construcciones “de destino dotacional público”. Puede decirse que son los elementos configuradores de la trama urbana, siendo las piezas esenciales del sistema dotacional.

En la legislación andaluza no existe una definición clara y precisa de cuando una dotación ha de tener el carácter de sistema general y cuándo la consideración de sistema local, siendo únicamente el instrumento de planeamiento el que establece dicha diferencia. El Plan General debe, consecuentemente, distinguir con claridad los sistemas generales de los locales. Esta distinción se hace más imprecisa y dificultosa en los municipios de pequeño tamaño, en los que puede entenderse, dada la escasez de dotaciones, que todas son sistemas generales. En caso de que se den estas circunstancias se estaría eliminando al Ayuntamiento competencias para la modificación de las dotaciones que en principio le corresponden, dado que todas las dotaciones formarían parte de la ordenación estructural.

Desde el punto de vista de la titularidad, puede deducirse (teniendo presente que las dotaciones para la LOUA son siempre destinos de usos públicos conforme al artículo 10.1.A.c y al artículo 17), que la titularidad de las dotaciones corresponde por regla general a las Administraciones Públicas, y se tratan, por ello, de terrenos que son de dominio público. Sin embargo, existen bienes de dominio público que son susceptibles de utilización privada, mediante concesión administrativa.

De otro lado, también existen en la ciudad equipamientos de interés social, pero de titularidad y gestión privada, como pueden ser hospitales o centros deportivos, pero que no han de integrarse en la red o sistema dotacional de la planificación urbanística. Es decir, sólo han de considerarse dotaciones las de dominio público a los efectos del cumplimiento de los estándares del artículo 17 de la LOUA.

Tradicionalmente, los terrenos que integran los sistemas generales han sido sometidos a un régimen jurídico singular, otorgándoles la legislación urbanística un tratamiento específico y singular, como es el hecho de que puedan estar incluidos en cualquier clase de suelo e incluso excluidos de clasificación, tal y como se ha visto en la clasificación de suelo., Pueden ser desarrollados directamente por el Plan General o por el planeamiento de desarrollo, pudiendo contar con planeamiento de desarrollo específico, como son los planes especiales.

Para la obtención de los sistemas generales se aplicará lo establecido en el artículo 139 de la LOUA, debiendo, no obstante, el planeamiento general establecer la programación y gestión de los mismos en función de su relevancia para la consecución del modelo de ciudad elegido. El Plan ha de distinguir nitidamente qué sistemas generales provienen del plan anterior, y cuáles son los nuevos propuestos a obtener.

En cuanto a la ejecución de los sistemas generales, ésta debe quedar contemplada en el estudio económico-financiero del Plan. Un reparto justo de esta carga podría ser el procedimiento de asignación de un canon por unidad de aprovechamiento, que tendría que ser revisable y actualizado dado lo dilatado en el tiempo de la ejecución del planeamiento urbanístico.

Desde un punto de vista funcional, los sistemas generales están integrados por:

- Sistema General de Espacios Libres. Este sistema comprende los parques, jardines y áreas libres. La legislación urbanística un estándar para el mismo, limitándolo cuantitativamente. Así, la superficie de metros cuadrados de SGEL por habitante deberá contar con un mínimo de entre 5 y 10 m²/habitante o por cada 40 m² de techo destinado a uso residencial. No obstante, los espacios libres han de atender también a criterios cualitativos, donde conceptos como escala, funcionalidad, localización y posición en la trama urbana adquieren un papel primordial. La memoria del plan general deberá justificar la fórmula de cálculo elegida y clarificar aquellos sistemas generales que computan a efectos del estándar.
 - Sistema general de equipamientos. Es el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de actividades que hacen posible para los ciudadanos su formación, educación, enriquecimiento cultural, su salud y bienestar social, actividades deportivas, cívicas y de participación, y aquellos servicios públicos inherentes a la ciudad, de carácter administrativo así como para asegurar el abastecimiento y prestaciones complementarias. En la legislación andaluza no se establece un estándar mínimo para este sistema general, sin embargo, la reforma legal del año 2012 introdujo en el artículo 55.3.a) el concepto de “media dotacional”, como parámetro de referencia y de mínimo para futuras modificaciones de planeamiento en el suelo urbano. Dicha media da cumplimiento a la cláusula stand still. Debe, por tanto, el plan general establecer la media dotacional de cada una de las zonas de suelo urbano.
 - Sistema de comunicaciones. Constituido por los espacios e infraestructuras destinados a las comunicaciones urbanas e interurbanas, tanto de personas como de vehículos. Pueden diferenciarse el sistema de comunicación viario, el aeroportuario, el ferroviario y el fluvial.
 - Las infraestructuras y sus redes de servicios. Se corresponde con los espacios sobre o bajo los que se desarrollan las actividades destinadas a asegurar la funcionalidad urbana, tales como el abastecimiento, saneamiento y depuración, suministro de energía eléctrica y gas, alumbrado público, telecomunicaciones, recogida y tratamiento de residuos, así como otros análogos.
- **Usos, densidades y edificabilidades globales para las distintas zonas del suelo urbano y para los sectores del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable ordenado y sectorizado, así como sus respectivos niveles de densidad**

Estos parámetros son los que definen el modelo de ciudad elegido para cada zona de la ciudad, en tanto que al establecerlos se elige tanto el uso mayoritario con el que va a contar una zona como la tipología edificatoria que se desarrollará en la misma.

En cuanto a los usos, del artículo 17 de la LOUA se deduce la existencia de cuatro usos principales, siendo éstos el residencial, el industrial, el terciario y el turístico, debiendo el Plan ajustarse a ellos.

Toda modificación que suponga la introducción de un nuevo uso principal o que modifique sustancialmente la distribución de edificabilidades establecidas en el PGOU, tendrá el carácter de modificación estructural. Para determinar el alcance de lo que se considera modificación sustancial se estará a lo establecido en el propio PGOU.

En relación a los usos es objeto de controversia la compatibilización de usos, en tanto que ésta puede hacer cambiar el uso, ya sea global o característico de un suelo. Ejemplo de ello es cuando se cuenta con una edificabilidad destinada a uso industrial pero se establece la compatibilidad de ésta con la del uso terciario, pudiendo consecuentemente, si se aplica la compatibilidad de usos, cambiar el uso del suelo y teniendo ello como consecuencia el no estar respondiendo a los estándares establecidos por el artículo 17 y por lo tanto incumpliendo los estándares legalmente establecidos. Ello podría entenderse así mismo como una modificación del planeamiento de forma indirecta. Es por todo ello, que la compatibilidad de usos también debiera estar limitada por el propio Plan.

En cuanto a las densidades, la reforma legal de 2012, estableció la posibilidad de que el planeamiento general sólo estableciera los niveles de densidad edificatoria, posibilitando que fuera el planeamiento de desarrollo el que la concretase, otorgando así a este instrumento la virtualidad de apreciar las distintas circunstancias de índole socioeconómica que puedan presentarse en el momento del desarrollo de las actuaciones urbanísticas que pueden ser diferentes a las que se observaron en el momento de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística, al objeto de concretar el número de viviendas, reajustar sus dimensiones y apreciar la necesidad o no de destinar cierta edificabilidad a otros usos minoritarios que pudieran ser compatibles.

Esta innovación conllevó otra igualmente significativa como es la del artículo 10.1.A.c1 de la LOUA, para prever que el estándar mínimo de reservas de sistemas generales de espacios libres no sólo pueda ir referido a habitantes, sino a metros cuadrados de techo residencial. Dicha innovación se justifica en tanto que hasta la entrada en vigor de la reforma legal el crecimiento o techo poblacional del Plan General era un dato directamente deducible de sus propias determinaciones, como el resultado de multiplicar la densidad máxima de viviendas por dos con cuatro y sumarle la población censada. La obtención de este dato no resulta hoy técnicamente posible pues el número de viviendas es incierto, no siendo determinable hasta no aprobar el instrumento de planeamiento de desarrollo que fije la densidad exacta en el margen del tramo establecido.

Por último, cabe decir, que es muy frecuente que la zonificación prevista en el planeamiento general respecto al suelo urbano, coincida con las distintas zonas de ordenanzas previstas en el plan, confundándose zonas de usos de suelo con zonas de ordenanzas. Es cierto que pueden coincidir y que tiene mucha lógica establecer esta coincidencia, pero es importante conocer que son conceptos diferentes y que esa coincidencia no es siempre necesaria. Puede darse el caso de que, en una misma zona de suelo urbano, por ejemplo en centro histórico, confluyan varias zonas de ordenanzas.

– **Usos incompatibles, condiciones para la sectorización y obtención de sistemas generales en el suelo urbanizable no sectorizado**

El Plan General debe establecer un marco para el futuro desarrollo de los suelos incluidos en estos sectores, respondiendo a un crecimiento lógico y ordenado de la ciudad y previendo la consecución del modelo global propuesto. Estas condiciones son muy importantes en tanto que es frecuente que, por problemas de gestión, se adelante la gestión de los suelos urbanizables no sectorizados, debiendo el Plan General ser conciso en cuanto a las condiciones para proceder a la sectorización de los terrenos. No parece lógico proceder a nuevas sectorizaciones existiendo suelos sectorizados por desarrollar. Esto mismo ocurre con los sistemas generales, debiendo priorizarse su obtención como condición para posibilitar la sectorización de nuevos suelos.

– **Definición y aprovechamiento medio de las áreas de reparto en suelo urbanizable**

Para el cálculo del aprovechamiento medio se aplicará lo establecido en los artículos del 58 al 61 de la LOUA, debiendo la memoria del documento recoger la justificación de dicho cálculo, sobre todo en relación a los valores de los coeficientes de uso y tipología, siendo esta justificación una pieza esencial del documento en tanto que el aprovechamiento medio es la base del sistema equidistributivo de cargas y beneficios.

Es frecuente encontrar planes generales suspendidos por esta falta de motivación de los coeficientes o por la existencia de diferencias superiores al 10 % del aprovechamiento medio entre las diferentes áreas de reparto. En este sentido, es importante señalar la trascendencia que tiene la inexistencia de diferencias relevantes entre distintas áreas de reparto dado que ello garantiza la equidistribución. No obstante, bien es cierto que pueden darse situaciones excepcionales en las que se supere esa diferencia, como puede ser el caso de un sector que constituya un área de reparto y que proceda del planeamiento anterior para el que aún no haya transcurrido el plazo para su desarrollo, o el caso de sectores que respondan al desarrollo de ámbitos previstos en la planificación territorial. En estas situaciones la memoria deberá justificar y motivar expresamente dicha excepcionalidad.

Por último, apuntar que el parámetro estructural es el aprovechamiento medio del suelo urbanizable, que no del suelo urbano, siendo ello relevante a la hora de acometer futuras innovaciones para esta última clase de suelo en tanto que su carácter pormenorizado conllevará una tramitación más ágil y sencilla, siendo la administración local la competente para su aprobación definitiva.

– **Definición de ámbitos que deban ser objeto de especial protección**

De nuevo, será fundamental la motivación de la especial protección en la memoria del documento en tanto que dicha especial protección limitará los derechos de la propiedad del suelo.

Las normas urbanísticas deberán identificar aquellos artículos en los que se regulen estos elementos especialmente protegidos en tanto que dichos artículos tendrán la consideración de ordenación estructural.

– **Normativa de las categorías de suelo no urbanizable de especial protección, normativa e identificación de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado y especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos**

En función de la procedencia de la especial protección deberán incorporarse a las normas urbanísticas el articulado mediante el que se regule esas categorías de suelo.

Sólo se considerarán Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Legislación Específica aquellos terrenos que tengan la condición de bienes de dominio público natural o estén sujetos a limitaciones y servidumbres por razón de estos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características. También se incluirán los terrenos sometidos a algún régimen de especial protección por legislación específica, incluidas limitaciones y servidumbres, o que presentan riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial. Es esencial contar con la delimitación del dominio público para la consideración de la especial protección por legislación específica de estos suelos.

Se incluirán como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Urbanística los terrenos que, si bien no están protegidos por un planeamiento o normativa sectorial, el Plan General considera de interés su protección. Y como suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial, las zonas sometidas a restricciones de usos por los POTAS que impliquen su exclusión del proceso urbanizador

En cuanto a las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos, se deberá estar a lo establecido en el artículo 57, debiendo dichas medidas garantizar el carácter de aislado de las edificaciones. Es cierto que estas medidas cuentan con una importante dosis de discrecionalidad, siendo por tanto esencial la justificación y motivación de las mismas en la memoria de ordenación.

– **Normativa para la protección y adecuada utilización del litoral con la delimitación de la Zona de Influencia**

Esta normativa habrá de encuadrarse en la establecida por el Plan del Corredor del Litoral de Andalucía aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de mayo.

En los municipios de relevancia territorial (establecidos en el Decreto 150/2003 de 10 de junio) o porque así lo requieran los Planes de Ordenación del Territorio, el Plan deberán concretar una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, así como prever los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular.

B. Las determinaciones de ordenación pormenorizada de los planes generales están reguladas en el apartado 2 del artículo 10 de la LOUA. Han de destacarse los siguientes aspectos:

Es una denominación muy descriptiva en tanto que dicha ordenación entra en el detalle del planeamiento urbanístico. Su innovación, como ha sido apuntado en varias ocasiones a lo largo de este texto, es competencia municipal.

Dado que la competencia para la aprobación de las determinaciones estructurales y pormenorizadas del planeamiento es diferente, es muy importante que el Plan identifique con claridad tales determinaciones para no entrar en futuros conflictos competenciales.

La LOUA diferencia aquellas determinaciones pormenorizadas preceptivas para el planeamiento general, es decir, aquellas que éste ha de contener necesariamente, de las potestativas, esto es, de las opcionales para el planeamiento. No obstante, el Plan debe esclarecer, dentro de las potestativas aquellas que son vinculantes para el planeamiento de desarrollo de las que no. Así, el Plan General puede optar por dar algunas indicaciones para el desarrollo de sectores, como pudiera ser la ubicación de los espacios libres, debiendo esclarecer si esa indicación tiene carácter vinculante o no para el planeamiento de desarrollo, de cara a valorar luego el alcance de este otro instrumento.

No obstante, no siempre es fácil diferenciar las determinaciones estructurales de las pormenorizadas. Por ejemplo, puede surgir la duda respecto al carácter de una modificación que tenga por objeto extraer parte suelos de un ámbito del urbano no consolidado para pasarlos al consolidado, en tanto que el artículo 10.1.A) a) establece que son determinaciones estructurales el establecimiento de la clase y categoría de suelo, por lo que en principio el cambio de categoría también podría considerarse estructural. Sin embargo, la delimitación de áreas de reforma interior es una potestad de planeamiento de carácter pormenorizado, por lo que no parece lógico que el Plan general pueda delimitar ámbitos de suelo urbano no consolidado como ordenación pormenorizada pero se considere estructural la modificación de los mismos si ésta viene establecida por el Plan General. Por tanto, parece que lo razonable sería considerar que el cambio en la delimitación de las áreas de reforma interior que supongan cambio de categoría de suelo urbano no presupone el carácter estructural de la innovación, a no ser que como consecuencia de la ésta se alterasen otros parámetros estructurales tales como los SS.GG. o los usos, densidades y edificabilidades globales de la zona urbana en la que se encuentre inmersa el área.

Cuadro resumen de determinaciones de ordenación estructural y pormenorizadas según la LOUA

ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y PORMENORIZADA EN LA LOUA (con Mod. 2012)	
	10.2 ORD. Pormenorizada
	10.2 A Preceptiva
	10.2 B Potestativa
Suelo Urbano	10.1 ORD. Estructural
Consolidado	10.1 A.d Usos y edificabilidades globales y niveles de densidades de Zonas de suelo urbano (consolidado o no consolidado)
No Consolidado	10.1 A.d Usos y edificabilidades globales y niveles de densidades de Sectores de SUNC
Suelo Urbanizable	10.1 A.d Usos y edificabilidades globales y niveles de densidades
Sectorizado	10.1 A.f Delimitación de las AR y AM
Ordenado	10.1 A.d Usos y edificabilidades globales y niveles de densidades
	10.1 A.f Delimitación de las AR y Am
Suelo Urbanizable no Sectorizado	10.10 Usos incompatibles. Condiciones de sectorización, que aseguren la integración en la estructura. Criterios de disposición de SSGG
Suelo no Urbanizable	10.1 A.h Normativa del SNU de Especial Protección. Normativa e identificación de ámbitos HRD. Medidas para la no formación de nuevos asentamientos
Disposiciones Generales	10.1 A.a Clasificación del suelo, categoría y superficies adscritas
	10.1 A.b Reserva Vivienda Protegida según PMMS, min. 30% ARIs y Sectores)
	10.1 A.c Sistemas Generales (terrenos y construcciones para dotaciones públicas)
	10.1 A.g Definición de ámbito de especial protección en centros históricos y elementos de singular valor y sus determinaciones
	10.1 A.i Normativa de protección del litoral y delimitación del área de influencia (min. 500 metros)
	Para municipios de relevancia territorial
	10.1 B.b Definición de una red de tráfico y transportes
	10.1 B.c Previsión de SSGG de incidencias o interés regional o singular
	10.2 A.a Ordenación urbanística, trazado de la trama urbana (dotaciones). Usos pormenorizados y ordenanzas edificatorias
	10.2 A.b Delimitación de ARIs, sus usos y edificabilidades globales. Delimitación de Áreas Homogéneas con incremento de aprovechamiento y dotaciones. Delimitación de las AR y AM
	10.2 A.o Criterios y directrices para la ordenación detallada
	10.2 B.a Ordenación urbanística detallada, trazado de la trama urbana (dotaciones). Usos pormenorizados y ordenanzas edificatorias. Plazos de ejecución
	10.2 B.a Ordenación urbanística detallada, trazado de la trama urbana (dotaciones). Usos pormenorizados y ordenanzas edificatorias. Plazos de ejecución
	10.2 A.d Normativa de aplicación
	10.2 A.d Resto de normativa de aplicación
	10.2 A.e Definición de los restantes elementos o espacios de especial protección
	10.2 A.f Previsiones de programación y gestión de la ejecución de la ordenación preceptiva
	10.2 A.g Definición de la medida dotacional de Zonas de suelo urbano (superficie dotaciones/edificabilidad global)

C. Determinaciones relativas a la programación y gestión del documento de planeamiento general (artículo 10.3 LOUA)

El Plan General no puede establecer una ordenación urbanística atemporal sino que debe prever el proceso de desarrollo de sus determinaciones urbanísticas. La programación establece la forma óptima de consecución de los objetivos del Plan y atribuye la responsabilidad de su ejecución a los distintos sujetos

Respecto al marco temporal al que han de ajustarse los Planes, no existe una limitación legal establecida. No obstante, es importante destacar que conforme a la Instrucción 1/2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, se establecen periodos de ocho años de vigencia de los planes generales para la comprobación del cumplimiento de los parámetros limitadores del crecimiento del municipio contemplados en el artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Es por ello que parece lógico establecer una programación que responda a dichos periodos.

1.2.1.2. Los Planes de Ordenación Intermunicipal

Están regulados en el artículo 11 de la LOUA y tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas integradas por terrenos situados en dos o más municipios colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria. Procede la formulación de estos Planes:

- Por remisión de los Planes Generales
- Por previsión del Planeamiento Territorial
- De forma independiente

En cuanto a su contenido, comprenderán las determinaciones propias de un Plan General pero ajustadas a su contenido específico e intentando comportar la menor incidencia posible en la ordenación establecida por los municipios correspondientes.

Un tema controvertido relacionado con estos planes es la posibilidad de que éstos reclasifiquen suelo, no estando en la LOUA prevista tal limitación y siendo viable la reclasificación mediante estos instrumentos.

Los POI pueden ser formulados y tramitados tanto por la Consejería competente en materia de urbanismo como por los Ayuntamientos afectados siempre que exista acuerdo entre los mismos, siendo ésta una de las principales dificultades para su formulación por los municipios. Su aprobación definitiva corresponderá, en cualquier caso a la administración autonómica y supondrá la modificación simultánea de los Planes Generales de los distintos municipios afectados.

1.2.1.3 Los Planes de Sectorización

Tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a sectorizado. Según lo establecido en el artículo 12 de la LOUA, la procedencia del cambio de categoría de un suelo urbanizable ha de sustanciarse en una nueva apreciación de los procesos de ocupación y utilización del suelo y su previsible evolución en el medio plazo, valorando de forma conjunta respecto al Plan General su evolución, desarrollo y ejecución.

Es ésta necesidad de justificación uno de los mayores handicaps de este tipo de instrumentos en tanto que en una gran cantidad de ocasiones el cambio de categoría de suelo no viene justificado por los criterios anteriormente expuestos sino que obedecen a criterios de oportunidad o a la incapacidad de gestión de algunos suelos urbanizables sectorizados.

En cuanto al contenido mínimo previsto en la LOUA, a los Planes de Sectorización se les exige la mayoría de las determinaciones de un Plan General, constituyendo a efectos prácticos, un Plan General sólo que circunscrito a una zona del término municipal. A diferencia de a los Planes Generales, a los planes de sectorización se les exige las certificaciones técnicas de los órganos competentes que acrediten la suficiencia de las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos para garantizar los servicios públicos que la propuesta demande y la ejecución, mejora o reforzamiento de las redes de infraestructuras afectadas por la nueva actuación.

1.2.2. El Planeamiento de Desarrollo

Introducción

El planeamiento general delimita los diferentes ámbitos de planeamiento atendiendo a sus características físicas, de asignación de usos, dimensiones para su gestión, etc y de forma que se garantice una adecuada inserción en la estructura urbana diseñada por el Plan.

La ordenación pormenorizada de los ámbitos de planeamiento se realizará mediante el denominado planeamiento de desarrollo, conformado en la legislación andaluza por los Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle. Son el último eslabón jerárquico de los instrumentos de planeamiento previo a la ejecución de éste, y aportan legitimación en su pormenorización a la transformación real del suelo, tanto física como jurídicamente. Requieren la previa existencia de un planeamiento general y están subordinados a las determinaciones de carácter estructural del mismo, teniendo un alcance limitado. Los ámbitos de planeamiento pueden estar constituidos por sectores, áreas y parcelas.

Los sectores son ámbitos físicos delimitados en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado que se desarrollarán mediante Planes Parciales, a no ser que sus determinaciones vengan dadas por el Plan General como parte de la ordenación pormenorizada positiva, constituyendo en ese caso Suelos Urbanizables Ordenados. Los sectores en suelo

urbano no consolidado, según lo establecido en el artículo 45.B).a) de la LOUA, se delimitan en caso de existir vacíos relevantes que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de servicios existentes.

Las áreas son ámbitos de planeamiento en suelo urbano cuyo objetivo es la reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento. Se denominan áreas de reforma interior y se desarrollan mediante Planes Especiales. Existen casos en los que la diferencia entre sector y área es muy sutil, debiendo estar motivada la decisión del Plan en tanto que la regulación de las reservas para dotaciones exigidas por el artículo 17 de la LOUA son diferentes, siendo más laxas las exigencias para las áreas de reforma interior pese a la excepcionalidad prevista en el apartado segundo de dicho artículo en relación a sectores en suelo urbano.

Por último, un ámbito de planeamiento puede circunscribirse a una parcela determinada, posibilidad otorgada por la LOUA tras su modificación del año 2012, para responder a las denominadas “Actuaciones de dotación” contempladas en la Ley Estatal. Se trata de parcelas en suelo urbano que pasan a la categoría de suelo urbano no consolidado, por precisar de un incremento o mejora de las dotaciones, servicios públicos y de urbanización existentes, a causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso, respecto del aprovechamiento preexistente. Estos ámbitos de planeamiento serán ordenados directamente por el planeamiento general sin necesidad de planeamiento de desarrollo. Estas “actuaciones de dotación” conllevan una carga de cesión de dotaciones y de participación en las plusvalías generadas. A estos efectos, el plan general deberá definir “áreas homogéneas” en las que se integren la/s parcela/s objeto de incremento de aprovechamiento y aquellas otras en las que se van a materializar el incremento de las dotaciones para compensar el incremento de aprovechamiento.

Por otra parte, como se establece en el artículo 55.3 de la LOUA, las necesidades de suelos de cesión para equipamientos en proporción al incremento de aprovechamiento con respecto al existente, se calcularán en base a la denominada “media dotacional” de la zona de suelo urbano en la que están incluidos y a los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio.

Es importante no confundir los ámbitos de planeamiento con los ámbitos de gestión urbanística. Así, en la LOUA las Unidades de Ejecución no son ámbitos de planeamiento sino de gestión. Pueden estar delimitadas en los instrumentos de planeamiento o bien delimitarse por acuerdo municipal mediante el procedimiento de delimitación regulado en el artículo 106 de la LOUA.

1.2.2.1. Planes Parciales de Ordenación

Son la figura por antonomasia del planeamiento de desarrollo y tienen como objeto establecer la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable sectorizado o de sectores de suelo urbano no consolidado que no contengan dicha ordenación, delimitados previamente por el Planeamiento General (PGOU, POI o PS) y están siempre subordinados al planeamiento general que desarrollan, concretándolo y complementándolo pero sin contravenir sus determinaciones, dando, por tanto, cumplimiento al principio de jerarquía normativa.

Además de establecer la ordenación detallada precisa para sectores en SUNC y en Suelos Urbanizables cuando éstos no dispongan de ordenación, el Plan Parcial puede también tener por objeto la modificación para su mejora, de la ordenación pormenorizada potestativa establecida por el planeamiento general para los suelos urbanizables ordenados.

Los Planes Parciales obedecen a la ordenación estructural establecida por el Planeamiento General, así como a sus criterios y directrices, siendo por tanto éste un límite para los Planes Parciales de Ordenación. En este sentido, la STSJA de 20 de febrero de 2002 analiza la situación existente entre el planeamiento general y los planes parciales: *“Es de jerarquía y subordinación, puesto que al coincidir ambos sobre el mismo ámbito territorial, necesario se hace su articulación bajo dichos principios, por lo que los planes parciales no pueden contener determinaciones contrarias a las contenidas en los planes generales. Lo dicho debe matizarse, puesto que la subordinación referida, de modo alguno significa un reflejo ciego de los planes parciales a lo prevenido en el plan general, puesto que, a veces, las propias características del sector sobre el que se ha de actuar aconsejan modificaciones secundarias o impropias con lo que se consigue plasmar mejor la finalidad y voluntad del plan que se desarrolla. De ahí que sea frecuente, como sucede en este caso, que el propio planeamiento general distinga qué determinaciones no pueden modificarse en su desarrollo, otorgando de esta manera el pleno sentido y ámbito material de actuación, acorde con su naturaleza y finalidad, de planes de desarrollo, puesto que si éstos fueran una mera reproducción del plan general resultaría innecesario.”*

No obstante, son muchos los Planes Generales que no establecen con claridad la vinculación de sus determinaciones con respecto al planeamiento de desarrollo, suponiendo ello un conflicto desde el punto de vista jurídico a la hora de valorar el alcance legal de éste. De ahí la importancia de establecer en las fichas urbanísticas, tal y como ya se ha referido en este artículo, la diferencia entre las determinaciones estructurales de las pormenorizadas y dentro de estas últimas aquellas que tienen un carácter vinculante frente a las que suponen meras indicaciones o recomendaciones para la ordenación.

Otro problema muy común a la hora de abordar el planeamiento de desarrollo es tener que realizar ajustes en la superficie del mismo. Muchos planes generales establecen en su normativa un porcentaje, (normalmente inferior al 20% de la superficie inicial) para limitar la capacidad del Plan Parcial, en tanto que si se supera dicha superficie habría que acometerse una modificación de planeamiento general. En los casos en los que este extremo no quede regulado en el Plan General nos encontramos frente a otra de las

decisiones discrecionales del planeamiento, debiendo en todo caso motivarse, en caso de que no se acuda a una modificación del Plan General.

Es importante, en los supuestos de ajustes en la superficie del ámbito, mantener para el mismo los parámetros estructurales de aplicación, que son los coeficientes de edificabilidad y densidad edificatoria, en caso de que cuenten con uso residencial, y el porcentaje destinado a vivienda protegida y no las cifras absolutas resultantes de aplicar dichos coeficientes a la superficie inicial del ámbito.

a) Determinaciones

Están establecidas en el artículo 13.3 de la LOUA y, al igual que ocurre con los Planes Generales, deben estar motivadas y justificadas. Así, un Plan Parcial debe contener:

- El trazado y las características de la red de comunicaciones propias del sector, y de los enlaces con el sistema general de comunicaciones, sus alineaciones y rasantes.

El RPU, de aplicación supletoria según la DT 9ª de la LOUA, en su artículo 52, añade la exigencia de las alineaciones de la red viaria incluida la peatonal. Este trazado ha de dar cumplimiento tanto a la normativa de barreras arquitectónicas como a lo exigido por el Código Técnico de la Edificación.

La delimitación de las zonas de ordenación urbanística, en razón de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias y su regulación. Esta regulación podrá hacerse mediante ordenanzas propias o por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, respetando las edificabilidades y edificabilidades máximas asignadas al sector en el Plan General.

La pormenorización y compatibilización de usos debe en cualquier caso respetar el uso global del sector, debiendo ambos extremos estar regulados para que no se produzca una modificación indirecta del uso global del sector.

Es también importante la regulación del cómputo de la edificabilidad en las Normas Urbanísticas del Plan Parcial, en tanto que una regulación laxa de la misma puede dar lugar a incrementos del aprovechamiento urbanístico de forma indirecta.

En cuanto a las reservas dotacionales se estará a lo establecido en el PGOU, en el artículo 17 de la LOUA así como en el RPU, en tanto que éste se considera legislación aplicable con carácter transitorio.

- El trazado y las características de las galerías y redes propias del sector (abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc), así como su enlace con otras redes existentes o previstas.

La LOUA, a diferencia de lo que exige para los Planes de Sectorización, no exige certificaciones técnicas sobre la existencia de recursos en los Planes Parciales, pero parece lógico y procedente que el PPO justifique la existencia de recursos hídricos y

energéticos, así como la capacidad de las redes de conexión. No es extraño que el desarrollo de un Plan Parcial quede bloqueado por la inexistencia de recursos o el coste que supone la conexión a los mismos.

- El señalamiento, en el correspondiente Plan de Etapas, de las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en servicio de cada una de ellas. En el marco de la programación secuencial del PGOU, mediante el procedimiento de delimitación de Unidades de Ejecución, podrán efectuarse alteraciones en el plan de etapas, garantizando la funcionalidad de cada una de ellas.

La posibilidad de modificación del plan de etapas vía procedimiento de delimitación de unidades de ejecución fue introducida mediante la reforma legal de 2012 con el objetivo de agilizar la gestión y ejecución del planeamiento de desarrollo. Así, la introducción de esta modificación permite solucionar procesos de ejecución de urbanizaciones que no han podido responder al ritmo secuencial que el instrumento de planeamiento preveía y que, sin embargo, podrían ponerse en funcionamiento parcialmente. Lo sustancial de esta regulación es que facilita las operaciones de recepción parcial de urbanización.

- La evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de las dotaciones.

Dado que La elaboración y tramitación del PPO es previa a la del proyecto de urbanización, lo único que se le puede exigir al PPO es una estimación de dichos costes que sirva para verificar la viabilidad de la ejecución del plan.

La LOUA posibilita (entre otros en el artículo 31.3) que el planeamiento de desarrollo en general y en concreto, el PPO pueda formularse por la iniciativa privada, siendo ésta la práctica más común. Así el artículo 46 del RPU establece algunas determinaciones más para los PPO de iniciativa particular que tienen como objetivo la planificación de la transformación física del suelo y el establecimiento de compromisos y garantías que avalen dicha transformación de cara a la admistración, como es por ejemplo el establecimiento del 6% del costo de las obras de urbanización como garantía.

b) Contenido documental

Con carácter general se estará a lo determinado en el artículo 19 de la LOUA. El RPU, vigente de forma supletoria, en los artículos 58 a 63, recoge de forma pormenorizada la documentación que debe contener un Plan Parcial.

1.2.2.2. Planes Especiales

Del artículo 14 de la LOUA se deduce que los Planes Especiales pueden ser de ámbito municipal o supramunicipal, que desarrollan y complementan las determinaciones de los PGOU pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa y que en ningún caso podrán sustituir a los PGOU en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, sin perjuicio de las limitaciones de uso que pueden establecer.

Según Enrique Porto Rey, los Planes Especiales son instrumentos urbanísticos para la ordenación pormenorizada, de carácter no integral sino sectorial o temático, de una materia urbanística concreta y específica en desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio, Planes Generales o Intermunicipales o en determinados supuestos en ausencia de ellos.

a) Determinaciones

Los Planes Especiales según el artículo 14.1 de la LOUA pueden tener diferentes finalidades que pueden resumirse en:

- El desarrollo de infraestructuras y servicios. Se entienden incluidos los Sistemas Generales como los Puertos, Aeropuertos, Centros de Transporte de Mercancías, etc. Ejemplos de este tipo de planes son el Plan Especial del Centro Penitenciario de Morón de la Fra., el Plan Especial del Gaseoducto Bahía de Cádiz, el Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Sevilla o el Plan Especial de El Puerto de Santa María.
- La conservación, protección o mejora, englobándose con esta finalidad los Planes Especiales de Protección Conjunto Histórico, los de protección del medio rural, como es el caso del Plan Especial de Ordenación de la Corona Forestal de Doñana, y los de protección de los espacios y bienes naturales, tales como los Planes Especiales de Protección del Medio Físico.
- La ordenación detallada de áreas urbanas, son los comúnmente denominados Planes Especiales de Reforma Interior.
- Establecer reservas para el patrimonio público de suelo y calificación para vivienda protegida.
- Implantar actuaciones de interés público en Suelo No Urbanizable
- Cualesquiera otras finalidades análogas

Tendrán como objeto, según el artículo 14.2 de la LOUA:

- En desarrollo del Planeamiento General, cualesquiera de las finalidades anteriores. El Plan Especial tiene el carácter de planeamiento de desarrollo, como son los Planes Especiales de Reforma Interior.
- En ausencia de Planeamiento General, los Planes Especiales de Infraestructuras, los de Actuaciones de Interés Público en Suelo No Urbanizable y todos los de Protección. En estos casos el Plan Especial actúa con carácter autónomo.
- En desarrollo de Planeamiento Territorial, los de Infraestructuras, Actuaciones de Interés Público y los de Protección del medio rural o natural y el paisaje.
- En ausencia del Planeamiento Territorial o General, los de reserva de terrenos en Suelo No Urbanizable para el Patrimonio Público de Suelo.

Del objeto y finalidad de los Planes Especiales se desprende que los Planes Especiales no tienen un lugar fijo en la cadena de planeamiento, pudiendo tener en algunos casos un carácter originario y autónomo y pueden formularse en cualquier clase de suelo.

En este sentido, el TS en el recurso de casación 5951/2005 argumentó que *“Los planes especiales, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado o sesgado porque atiende a un sector concreto y determinado, en este caso de dotación y usos de un área de servicio en la autopista E-9. Esta diferencia tiene su lógica consecuencia en las relaciones con el Plan General, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el Plan Especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que no puede limitarse a reproducir lo ya ordenado en el Plan General. Téngase en cuenta que el plan especial precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto. Ahora bien, aunque su relación no sea explicable exclusivamente por el principio de jerarquía, e introduzca en sus relaciones normativas con el Plan General el principio de especialidad, ello no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del Plan Especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento integral en la función que le es propia, como acontece con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general, que constituyen determinaciones vedadas al plan especial”*

b) Contenido documental

El artículo 14 establece que los PE tendrán el contenido necesario y adecuado a su objeto y deberán redactarse con el mismo grado de desarrollo, en cuanto a documentación y determinaciones, que los instrumentos de planeamiento que complementen o modifiquen.

El contenido documental está regulado, al igual que para el resto de instrumentos de planeamiento, en el artículo 19 de la LOUA. No obstante, el artículo 77 del RPU, aplicable de forma supletoria según la DT 9ª de la LOUA, recoge la documentación específica exigible a los PE.

No obstante, habrán de contener el grado de precisión adecuado a sus fines y a sus singularidades.

Caso de Plan Especial para la implantación de una Actuación de Interés Público en Suelo No Urbanizable se estará a lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la LOUA.

1.2.2.3. Estudios de Detalle

Constituyen el último eslabón de la cadena de planeamiento urbanístico, sólo son de aplicación en Suelo Urbano y tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de ámbito reducido. Pueden establecer:

- En desarrollo de los objetivos del PGOU, PPO o PE, la ordenación de volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público.
- Fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario y reajustarlas.
- Hacer reajustes en la ordenación de volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público.

El establecimiento de ordenación de volúmenes supone la concreción de su ubicación y su distribución, con la limitación de no vulnerar los objetivos del planeamiento general que se desarrolla.

El establecimiento de la localización del suelo dotacional público supone la concreción de su ubicación, forma y disposición.

El establecimiento del viario local secundario tiene por objeto el ajuste del trazado de estos viales o en su defecto la creación de los mismos. Nunca se refiere a los viarios estructurales de la ordenación.

La localización de viarios y de suelos dotacionales públicos también pueden ser abordados por Planes Parciales, Planes Especiales e Innovaciones de planeamiento, pudiendo existir pues un conflicto competencial entre los diferentes instrumentos de planeamiento que se zanja con las limitaciones establecidas por la LOUA para los Estudios de Detalle. Así éstos no pueden:

- Modificar el uso urbanístico del suelo, salvo que se trate de nuevo suelo dotacional.
- Incrementar el aprovechamiento urbanístico.
- Ni suprimir o reducir suelo dotacional o afectar negativamente a su funcionalidad o disposición.
- Ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.

El hecho de que un Estudio de Detalle pueda localizar viarios y suelos dotacionales públicos es una novedad introducida por la LOUA para este instrumento.

Su contenido documental está regulado con carácter general en el artículo 19 de la LOUA, referido a todos los instrumentos de planeamiento, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 65 del RPU, de aplicación supletoria en Andalucía según la DT 9ª de la LOUA.

I.2.3. Los Catálogos

Tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico e histórico artístico.

La LOUA se separa de la tradición mantenida en la legislación urbanística estatal, en la que los catálogos tienen un carácter complementario, y los considera un instrumento de planeamiento que no forman parte ni del planeamiento general ni del de desarrollo. Es por ello que la doctrina los sigue considerando documentos complementarios del Plan en tanto que coadyuvan a conseguir los objetivos perseguidos por éste respecto a la protección del medio ambiente y del patrimonio.

Los catálogos no son instrumentos de ordenación, no pudiendo contener normas u ordenanzas, pero pueden ser muy trascendentes para el planeamiento, en tanto que condicionan las decisiones urbanísticas.

Así, el artículo 16 de la LOUA, regulador de estos instrumentos, establece que los catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento, relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio arquitectónico, cultural e histórico artístico.

Es por ello que habrán de contener la relación detallada y precisa de los bienes o espacios, que por su valor, hayan de ser objeto de un especial protección. Podría decirse que realizan una tarea de inventario en tanto que permiten un conocimiento de mayor profundidad de la realidad susceptible de protección.

Su elaboración será preceptiva siempre que los instrumentos de planeamiento aprecien la existencia en su ámbito de ordenación de bienes o espacios en los que concurren valores singulares. Pueden formar parte del instrumento de planeamiento o ser formulados de forma independiente.

No obstante, la LOUA establece que su inscripción en el Registro de Instrumentos de Planeamiento, previsto en el artículo 40 de dicho texto legal, se realice de forma separada.

En relación a la problemática jurisprudencial de los catálogos es destacable la necesidad de justificación de la inclusión o no de bienes. No cabe que el Municipio, al optar por una ordenación concreta, olvide o eluda, sin suficiente justificación, sus propios criterios generales en orden a la protección de elementos relevantes para el patrimonio histórico, cultural, paisajístico y arquitectónico de la ciudad. Así, según la doctrina de la Sentencia del TS de 24 de octubre, el propio Plan, si se decide a redactar la lista de edificios a conservar, deberá seguir los criterios generales que él mismo ha elegido.

Respecto al establecimiento de estos criterios, según reza la STS de 4 de diciembre de 1995, la potestad discrecional de la administración ejercida al elegir los criterios determinantes de la inclusión en el catálogo de determinado bien, está sujeta al control jurisdiccional, con los criterios de fiscalización comunes a este tipo de potestades administrativas.

En este sentido, la STS de 15 de noviembre de 2012 dictó que los criterios de catalogación que se contienen expresamente en la memoria explicativa y justificativa del Plan Especial son previos a la decisión de catalogación propiamente dicha y han de ser necesariamente observados por el Plan si éste se decide a redactar la lista de edificios a conservar.

1.2.4. Otras figuras de planeamiento

1.2.4.1. Normativas Directoras (NDOU)

Las normativas directoras de la ordenación urbanística están contempladas en el artículo 7 de la LOUA como instrumentos pertenecientes a la ordenación urbanística, sin llegar a ser un instrumento de planeamiento. Están reguladas en los artículos del 20 al 22 de la LOUA.

Su objeto es contribuir a la correcta integración de la ordenación urbanística en el marco de la Ley y su desarrollo reglamentario y su contenido dependerá de su finalidad, ámbito

de planeamiento supramunicipal de aplicación y planeamiento vigente. Podría decirse que la finalidad principal de las NDOU es buscar una mayor homogeneidad de la normativa urbanística; en concreto de ciertas determinaciones del planeamiento municipal a fin de evitar que el planificador municipal arbitre soluciones distintas para cuestiones idénticas en cada uno de los municipios andaluces.

Pueden tener un carácter de recomendaciones (normas de interés indicativo), de directrices (normas vinculantes en cuanto a los fines) y, excepcionalmente, de normas sustantivas de aplicación y eficacia directa para los municipios que no cuenten con PGOU. Esta graduación responde a una técnica de origen italiano que tiene gran predicamento en materia de ordenación del territorio. Así, el cuerpo normativo de los planes territoriales está conformado por normas, directrices y recomendaciones.

En el caso de las NDOU, con carácter general son consideradas como meras recomendaciones, admitiéndose sólo NDOU sustantivas de aplicación directa con carácter excepcional. A la luz de las finalidades que cumplen las NDOU, éstas tienen el carácter de recomendación a excepción de:

- Los modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales, con determinación de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y usos característicos, que excepcional y justificadamente pueden tener el carácter de normas de aplicación directa en los municipios sin Plan.
- Las prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento, que pueden ser, además de recomendaciones, directrices.

Esta disminución de la capacidad reguladora y vinculante de las NDOU quedó disminuida respecto de lo que pretendía el Proyecto de Ley, y sobre todo si se comparan con las figuras homólogas que prevé la legislación autonómica comparada, como son las llamadas “Normas e Instrucciones técnicas de Planeamiento” contempladas, entre otras, en las leyes urbanísticas de Cataluña, Canarias, Castilla y León, Castilla La Mancha, La Rioja, Navarra, Galicia y Valencia.

Quizás esta débil capacidad normativa haya sido determinante para el fracaso de la figura, en tanto que tras catorce años de vigencia de la Ley tan sólo se han aprobado las NDOU en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las NDOU pueden tener alguna de las cuatro finalidades que señala el artículo 21 de la LOUA, que tienen carácter tasado, aunque existen otros preceptos de la LOUA que aportan finalidades con mayor especificidad dentro de las señaladas en el artículo 21. Las finalidades contempladas en el artículo anteriormente referenciado son:

1. La regulación de contenidos propios de los instrumentos de planeamiento mediante:

- Soluciones tipo para las cuestiones que más frecuentemente se plantean en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico, conforme a la experiencia práctica y, en todo caso, para la determinación de la clasificación del suelo y sus categorías. Parece que estas soluciones pudieran dirigirse a establecer criterios objetivos para la clasificación y categorización de suelo.
- Modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística, cualquiera que sea la clasificación del suelo, con determinación para cada caso de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y usos característicos, con carácter general o referidos a ámbitos territoriales determinados. Con esta previsión, la Ley pretende ayudar a la simplificación de los Planes, ya que éstos podrían limitarse a clasificar y remitirse total o parcialmente a los modelos de ordenación.
- Requisitos de calidad urbanística de la ordenación, pudiéndose entender que la calidad urbanística alude a las características o prescripciones técnicas que deben reunir ciertos elementos de la ordenación urbanística a modo de concreción de estándares, características básicas de la ordenación, obras de urbanización, dotaciones, etc.

2. Modular las determinaciones que hayan de contener los PGOU en desarrollo de la regulación legal y reglamentaria, en atención a la caracterización de los municipios en el sistema de ciudades de Andalucía. Esta previsión ha de ponerse en relación tanto con lo establecido por el artículo 10 de la LOUA en relación a las determinaciones de los PGOU para aquellos municipios de relevancia territorial (Decreto 150/2003 de 10 de junio), así como con el denominado “sistema de ciudades” aludido en el artículo 7.1b) de la Ley 1/1994, en los términos que ha desarrollado el POT.

3. Prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento. Así, el artículo 19.3 de la LOUA establece que “Reglamentariamente se precisarán los documentos de los diferentes instrumentos de planeamiento y su contenido. Las NDOU contendrán, con carácter de recomendaciones, prescripciones técnicas para la elaboración de dichos documentos”.

4. Definir tipos de actividades que, por su objeto, sean susceptibles de ser consideradas Actuaciones de Interés Público en Suelo No Urbanizable, en el marco de los artículos 42 y 43 de la LOUA, evitando esta previsión pretende limitar la implantación de cualquier uso en esta clase de suelo mediante el argumento del interés público.

La formulación y aprobación de las NDOU corresponde al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, con intervención, en su caso, de los organismos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos relacionados con las mismas (art. 22.1 LOUA).

Es preceptivo el trámite de información pública durante, al menos, 20 días. Además, para potenciar la participación de los Municipios en su elaboración y evitar que puedan suponer una amenaza para la autonomía municipal, cuando contengan directrices o normas sustantivas de ordenación, el acuerdo de formulación se comunicará a los municipios afectados, a los que, asimismo, se les dará audiencia durante el trámite de información pública.

1.2.4.2. Ordenanzas municipales de edificación y urbanización

Las Ordenanzas municipales tienen en nuestro derecho urbanístico una gran tradición y fueron hasta la Ley de 1956 la pieza esencial de ese ordenamiento. Con la citada Ley perdieron su anterior protagonismo al integrarse la parte más sustancial de su contenido en los planes, dentro de las normas urbanísticas. El TR del 76 mantuvo esta situación. La inserción en los Planes generales o de desarrollo es, pues, la situación normal contemplada en la legislación urbanística.

No obstante, La LOUA ha habilitado a los Ayuntamientos para completar la ordenación urbanística contenida en los planes a través de estas normas jurídicas municipales, en tanto que las ordenanzas tienen como objeto completar la ordenación urbanística establecida por los instrumentos de planeamiento, en contenidos que no deban formar parte necesariamente de ellos.

El procedimiento para su aprobación es el previsto con carácter general en la legislación de régimen local (artículos 49 y 70 de la LRBRL). La LOUA especifica en su artículo 25 que su elaboración y tramitación podrá ejecutarse de manera conjunta con el instrumento de planeamiento. Además, para el régimen de publicación y vigencia de las Ordenanzas se remite igualmente a lo establecido en la legislación de régimen local (artículo 70 LRBRL).

La LOUA prevé dos clases de Ordenanzas, las de Edificación y las de Urbanización.

Las de Edificación tienen por objeto la regulación de los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción y edificación y de las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles. Deben, asimismo, ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico (Artículo 24.1).

Las de Urbanización podrán tener como objeto la regulación de todos los aspectos relativos al proyecto de urbanización, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización. Deben respetar las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos. (Artículo 24.2).

I.2.5. Las Adaptaciones Parciales del Planeamiento a la LOUA

a) Antecedentes

Como antecedente existe el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de Planes Generales al TRLS 1976.

En el caso de la LOUA, su Disposición Transitoria Segunda, establece que los municipios podrán formular y aprobar adaptaciones a la LOUA de los Planes y restantes instrumentos, que podrán ser totales o parciales, debiendo las parciales alcanzar, al menos, el conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural.

Así mismo, establece que transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la LOUA no podrán acometerse modificaciones que afecten a las determinaciones de la ordenación estructural cuando el planeamiento general no haya sido adaptado a la LOUA al menos de forma parcial.

Dado el escaso número de municipios que habían adaptado su planeamiento general a la LOUA una vez transcurridos los cuatro años, así como la necesidad de obtener suelo necesario para la construcción de vivienda protegida, en diciembre de 2007 se firmó el Pacto por la Vivienda en Andalucía que tuvo como objeto agilizar la adaptación del planeamiento urbanístico a la LOUA, y así facilitar la obtención de suelo para la construcción de vivienda protegida.

En febrero de 2008 se aprobó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, con la finalidad de contribuir a una adecuada adaptación de los planes a la legislación urbanística en vigor, estableciendo el contenido, plazo y alcance de dichas adaptaciones, así como de regular un procedimiento de urgencia para la reducción de los plazos previstos en la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre*, para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento en lo relativo a las reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, destinadas mayoritariamente a vivienda protegida, en desarrollo del artículo 74.3 de la citada Ley. No obstante, nos centraremos en el concepto, contenido y tramitación de las Adaptaciones Parciales.

b) Concepto

Se entiende por adaptación la formulación y aprobación de un documento que adecue las determinaciones de la figura de planeamiento general en vigor a las disposiciones de la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre*. Debiendo alcanzar, como mínimo, al conjunto de determinaciones que configuran la ordenación estructural, en los términos del artículo 10.1 de dicha Ley.

La Adaptación Parcial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de las NN.SS. Del Planeamiento se concibe como una actualización del planeamiento general vigente que

suma a su contenido sustantivo la regulación de la LOUA que resulta de directa aplicación según su disposición transitoria primera, que reconoce la prevalente aplicación de las normas sobrevenidas de la legislación sectorial y planificación territorial, que acoge la alteración de la calificación jurídica de los terrenos como consecuencia del cumplimiento de sus determinaciones y que procede a la adecuación del contenido documental del planeamiento general.

Una de las principales dudas generadas en torno a las Adaptaciones Parciales es la consideración o no de éstas como instrumentos de planeamiento. En este sentido, la Sentencia del TSJA de fecha 31 de mayo de 2012 en relación con la impugnación de la Adaptación Parcial de Córdoba dictó *“Así pues, esta condición de Disposición general reglamentaria es predicable tanto del Texto Refundido con cumplimiento de la Resolución del 21 de diciembre de 2001 sobre la Revisión del PGOU de Córdoba aprobado definitivamente el 18 de marzo de 2003, como del documento de Adaptación Parcial del PGOU a la LOUA aprobado definitivamente el 21 de diciembre de 2009, aquí impugnado.*

Y a ello debe añadirse que, en términos del artículo 7.1 de la LOUA, uno y otro documento constituyen instrumentos de Planeamiento General (entre los que se incluyen los PGOU); distintos a los de Planeamiento de Desarrollo en los que se incluyen, según el mismo precepto, los PPO, los PE y los ED.

Uno y otro instrumento (Texto Refundido y Documento de Adaptación Parcial a la LOUA) ostenta por tanto el mismo rango normativo; y ninguno de ellos tiene la condición de planeamiento de desarrollo”

b) Contenido y alcance

El documento de adaptación parcial recogerá, como contenido sustantivo, las siguientes determinaciones, una vez contrastadas las del planeamiento general vigente con las de la LOUA:

a) Clasificación de la totalidad del suelo del municipio, delimitando las superficies adscritas a cada clase y categoría de suelo, teniendo en cuenta la clasificación urbanística establecida por el planeamiento general vigente, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo I del Título II de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y según los siguientes criterios:

- Se considerará suelo urbano consolidado el urbano actual, así como el urbanizable transformado y urbanizado que cumpla el artículo 45.2.A).
- El suelo urbano no consolidado estará conformado por el resto del urbano y, en todo caso, las Unidades de Ejecución delimitadas y no desarrolladas.
- Se considerará como suelo urbanizable ordenado todo aquel suelo urbanizable con Plan Parcial aprobado definitivamente y que no esté urbanizado.
- El suelo urbanizable sectorizado englobará el urbanizable programado incluido en sector o área apta para urbanizar ya delimitada. El resto del suelo urbanizable o apto para urbanizar serán suelo urbanizable no sectorizado.

- El suelo no urbanizable se dividirá en de especial protección por legislación específica, por planificación territorial o urbanística, natural o rural y hábitat rural diseminado. Serán de especial protección por legislación específica aquellos terrenos que cuenten con deslinde o delimitación en proyectos o instrumentos de planificación sectorial no incluidos en el planeamiento vigente.
- b)** Disposiciones que garanticen el suelo suficiente para cubrir las necesidades de vivienda protegida. A estos efectos no se considerarán alteraciones sustanciales las correcciones de edificabilidad y de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento general vigente, no pudiendo superar los parámetros establecidos en el *artículo 17 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre*. Es posible realizar estas correcciones en tanto que la Adaptación Parcial contempla un coeficiente para vivienda protegida que en el caso de tener un valor menor que el de la vivienda libre posibilitará aumentar la edificabilidad y densidad manteniendo el aprovechamiento existente.

La reserva de vivienda protegida no será exigible a los sectores que cuenten con ordenación pormenorizada aprobada inicialmente con anterioridad al 20 de enero de 2007, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria única de la Ley 13/2005, de 11 de septiembre, ni en aquellas áreas que cuenten con ordenación pormenorizada, aprobada inicialmente, con anterioridad al inicio del trámite de aprobación del documento de adaptación parcial al que se refiere este capítulo. La memoria del documento de Adaptación Parcial debe, por tanto, recoger el listado de todos aquellos instrumentos de planeamiento que cuenten con ordenación pormenorizada, así como la fecha de la aprobación de la misma.

- c)** Los sistemas generales constituidos por la red básica de terrenos, reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público.

Como mínimo deberán comprender los terrenos y construcciones destinados a:

- 1 Parques, jardines y espacios libres públicos con los estándares existentes en el planeamiento objeto de adaptación. Si los mismos no alcanzasen el estándar establecido en el *artículo 10.1.A).c).c1) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre*, deberán aumentarse dichas previsiones hasta alcanzar éste.
- 2) Infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que por su carácter supramunicipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica integren o deban integrar, según el planeamiento vigente, la estructura actual o de desarrollo urbanístico del término municipal en su conjunto o en cualquiera de sus partes; entendiéndose con ello que, independientemente de que el uso sea educativo, deportivo, sanitario u otros, por la población a la que sirven o por el área de influencia a la que afectan, superan el ámbito de una dotación local.

A los efectos de lo dispuesto en este párrafo c), en el documento de adaptación se habrán de reflejar las infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios, incluyendo los espacios libres, ya ejecutados o que hayan sido objeto de aprobación en

proyectos o instrumentos de planificación sectorial, cuyos efectos hayan sobrevenido al planeamiento vigente y que resulten de directa aplicación conforme a la legislación sectorial. Es el caso, por ejemplo, de un área logística, de un centro de transporte de mercancías o de un aeropuerto.

En la ordenación de los sectores de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable sectorizado, las adaptaciones deberán respetar las reglas sustantivas y estándares de ordenación previstos en el artículo 17 de la LOUA. Ésto no le será de aplicación a los suelos urbanizables en transformación que, como consecuencia del proceso legal de ejecución del planeamiento, tengan aprobado inicialmente el instrumento de desarrollo correspondiente.

d) Usos, densidades y edificabilidades globales de las distintas zonas de suelo urbano, sectores ya delimitados en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable ordenado y sectorizado, de acuerdo con las determinaciones que sobre estos parámetros se establezcan en el planeamiento vigente, y sin perjuicio de las previsiones contenidas en el párrafo b) anterior. En el suelo urbano las zonas de ordenanzas suelen ser un referente para realizar esta zonificación, coincidiendo en muchos casos las zonas de ordenanzas con las distintas zonas de usos, densidades y edificabilidades. El cálculo de estos parámetros se realizará de forma aproximada, atendiendo a la tipología edificatoria de la ciudad existente. Las zonas de suelo urbano englobarán lo ámbitos de suelo urbano no consolidado a no ser que éstos adquieran la consideración de sector.

e) Para el suelo urbanizable se mantendrán las áreas de reparto ya delimitadas. A todos los efectos, el aprovechamiento tipo que determine el planeamiento general vigente tendrá la consideración de aprovechamiento medio, según la regulación contenida en la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre*.

f) Señalamiento de los espacios, ámbitos o elementos que hayan sido objeto de especial protección, por su singular valor arquitectónico, histórico o cultural. La adaptación recogerá, con carácter preceptivo, los elementos así declarados por la legislación sobre patrimonio histórico. Sólo habrán de incluirse aquellos que cuenten con la declaración, no aquellos catalogados pero que no hayan sido objeto de ninguna figura de protección patrimonial.

g) Previsiones generales de programación y gestión de los elementos o determinaciones de la ordenación estructural cuando el planeamiento general vigente no contemplase dichas previsiones o éstas hubiesen quedado desfasadas. Se realizará, por tanto, una reprogramación del planeamiento general en el Documento de Adaptación Parcial.

Para los municipios con relevancia territorial, regulados en el Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre*, tendrán carácter preceptivo las siguientes determinaciones:

- 1) Definición de la red de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, de aparcamientos, y de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos.
- 2) Identificación de los sistemas generales existentes de incidencia o interés regional o singular.

La adaptación parcial no podrá:

- Clasificar nuevos suelos como urbano o urbanizables.
- Alterar la regulación del suelo no urbanizable.
- Alterar densidades ni edificabilidades
- Prever nuevas infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos.
- Prever cualquier otra actuación que suponga la alteración de la ordenación estructural y del modelo de ciudad establecido por la figura de planeamiento general vigente

c) Relación entre el documento de adaptación parcial y el planeamiento general vigente

La Adaptación Parcial no deroga ni merma la vigencia jurídica del planeamiento general vigente que le sirven de sustento, si bien la desplaza a los meros efectos formales de utilización y consulta, como instrumento que compendia la ordenación urbanística.

En caso de discrepancias, prevalecerá el planeamiento general vigente, siempre que esta divergencia no tenga su fundamento en el objeto en sí de la Adaptación, esto es, la aplicación sobrevenida de disposiciones de directa aplicación o en el reconocimiento de las alteraciones que hayan sido como consecuencia de ejecución del planeamiento vigente.

d) Tramitación

La Adaptación Parcial será redactada de oficio por los Ayuntamientos y no contará con aprobación inicial, provisional o definitiva.

Se someterá al trámite de información pública por el plazo de un mes, mediante su publicación en el boletín oficial de la provincia, en prensa y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Durante el periodo de información pública se solicitarán los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, en relación a las nuevas determinaciones recogidas en el documento de adaptación parcial y no contempladas en el planeamiento vigente, que se basarán fundamentalmente en la comprobación de la correcta regulación y representación gráfica.

Así mismo, durante el trámite de información pública se solicitará la valoración de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Dicha Comisión valorará las determinaciones contenidas en la Adaptación que configuran la ordenación estructural (reguladas en el artículo 10.1 de la LOUA), sin entrar a valorar las determinaciones de carácter pormenorizado que se hayan incluido, como consecuencia de la adaptación de las mismas a la LOUA. En este sentido, las adaptaciones no pueden introducir nuevas determinaciones que no sean como consecuencia directa del procedimiento de adaptación. La Comisión no analiza la validez jurídica de las licencias y actos administrativos competencia del Ayuntamiento y derivados del planeamiento general o de desarrollo vigentes.

Una vez culminados los trámites anteriores se aprobará por el Pleno del Ayuntamiento. Tan sólo contará con una aprobación, sin que ésta se denomine aprobación definitiva.

Por último, una vez aprobada y previa publicación de la normativa en el Boletín Oficial de la Provincia, se solicitará a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo su inscripción en el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento, donde se inscribirá como anotación accesorio de la inscripción del instrumento del planeamiento general vigente para su eficacia.

La aprobación por parte del Ayuntamiento del documento de Adaptación Parcial no convalida las subsanaciones, textos refundidos, expedientes de cumplimiento de resolución o tomas de conocimiento impuestas por las Resoluciones o informes de la Comisión Provincial de Urbanismo.

e) Documentación

La Adaptación Parcial tendrá el contenido regulado en el artículo 6 del Decreto 11/2008 que puede resumirse en:

- Memoria justificativa, con el contenido descrito en el Decreto.
- Anexo a las Normas Urbanísticas, que además de lo señalado en el Decreto debe:
- Establecer las determinaciones estructurales y pormenorizadas
- Establecer el orden de prioridad e interpretación de los documentos de la adaptación y los de las normas existentes.
- Derogar las disposiciones contrarias a la LOUA o a la propia adaptación.

Planos:

- Planeamiento vigente y sus modificaciones
- Planos de la Adaptación según el Decreto 11/2008

Cuadro resumen de los instrumentos de ordenación urbanística

Instrumentos de ordenación urbanística	Planeamiento General			
	Planeamiento de desarrollo			
	Catálogos			
	Otros instrumentos			
Instrumentos de planeamiento	Planeamiento General	Plan General de Ordenación Urbanística	Ordenación estructural Ordenación pormenorizada: - Preceptiva - Potestativa	
		Plan Intermunicipal	Ordenación unitaria de terrenos situados en dos o más T.M. colindantes	
		Plan de Sectorización	En Suelo Urbanizable No Sectorizado (Innovación)	
	Planes de desarrollo	Plan Parcial	En Suelo Urbanizable y Urbano No consolidado	
		Plan Especial	En todo tipo de suelo	
		Estudio de Detalle	En Suelo Urbano	
	Catálogos			
	Otros instrumentos	Normas Directoras	Normas	En municipios sin Plan General
			Recomendaciones	Orientativas y no vinculantes
			Directrices	Fines y resultados vinculantes
Ordenanzas Municipales		De edificación		
		De urbanización		
Adaptaciones Parciales a la LOUA del planeamiento general				

1.2.6. Contenido documental de los instrumentos de planeamiento

Dicho contenido está regulado en el artículo 19 de la LOUA. Puede dividirse en tres partes:

- Memoria y Normas Urbanísticas.
- Planos
- Documentos exigidos por la legislación sectorial aplicable

1.2.6.1. Memoria y Normas Urbanísticas

La memoria de los instrumentos de planeamiento estará conformada por la memoria de información, y por la memoria de ordenación.

La memoria de información es un documento que tiene por objeto analizar y valorar la situación actual del municipio en cuestión, constituyendo esa información el punto de partida para la elaboración del instrumento de planeamiento de que se trate.

La memoria de ordenación deberá servir como base justificativa de las decisiones tomadas por el Plan, siendo esta justificación un elemento esencial del planeamiento en tanto que responde a la necesidad de motivación del mismo tantas veces argüida por la doctrina jurisdiccional existente en la materia. Así mismo, en el caso del planeamiento general y tal y como se ha ido viendo a lo largo de la descripción de su contenido, en la memoria deberá recogerse la justificación de los siguientes extremos, entre otros:

- Adecuación a los límites del crecimiento territorial y poblacional establecidos en el artículo 45 del POT. Para ello puede utilizarse la Instrucción 1/2014 de la Secretaría General de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía en tanto que serán esos los criterios que aplique la Administración autonómica para la verificación de la adecuación del crecimiento.
- Cálculo del estándar de espacios libres
- Valor de los coeficientes de uso y tipología empleados para el cálculo del aprovechamiento medio de las áreas de reparto.
- Obtención y gestión de los Sistemas Generales
- Estudio Económico y financiero e informe de sostenibilidad económica.

Las normas urbanísticas suponen el verdadero cuerpo normativo de los instrumentos de planeamiento y tienen la consideración de disposiciones de carácter general en el caso de los planes generales.

Debe quedar claramente diferenciado en las normas, tal y como se ha visto, cuáles son determinaciones de carácter estructural y cuáles de carácter pormenorizado.

Especial relevancia en el cuerpo normativo cobran las siguientes determinaciones, en el caso de planeamiento general:

- Regulación de usos, debiendo establecerse la pormenorización de cada uno de ellos y debiendo contener por estar exigidos en la legislación sectorial, la regulación del uso de vivienda protegida, como uso pormenorizado del residencial así como la regulación del uso de “Gran Superficie Minorista” en el caso de que se prevea la implantación de este tipo de establecimientos en el término municipal.
- Ordenanzas de edificación.
- Ordenanzas de urbanización.
- Fichas urbanísticas, que se integran como parte de las normas urbanísticas y recogen las determinaciones urbanísticas de aplicación a cada uno de los ámbitos de planeamiento. De nuevo, es fundamental que queden claramente diferenciados los parámetros estructurales de los pormenorizados, así como la vinculación de la ordenación pormenorizada potestativa para el planeamiento de desarrollo. Así mismo, en caso de no exigirse mayores dotaciones mas allá de las establecidas en el artículo 17 de la LOUA, debería exigirse en las fichas el cumplimiento de lo establecido en dicho artículo.

1.2.6.2. El informe de sostenibilidad económica y el estudio económico-financiero

El contenido y finalidad del informe de sostenibilidad económica es muy distinto al del estudio económico y financiero. Así, este último tiene por objeto la realización de una evaluación analítica de las implicaciones del Plan en función de los agentes inversores previstos, la estimación de costes y de la programación establecida para su desarrollo y ejecución. Con este estudio se pretende justificar la previsión del planificador de los costes cuya implantación requerirla y la viabilidad económica resultante de su puesta en carga y del propio mercado inmobiliario, teniendo en cuenta los periodos de retorno y las variables financieras de la inversión a llevar a cabo. En definitiva, el estudio económico-financiero consiste en justificar la viabilidad económica de la actuación, en base a las estimaciones de costes e ingresos que se realice.

El estudio económico-financiero es parte documental de los instrumentos de planeamiento, realizándose en el mismo una justificación de las previsiones económicas de las inversiones precisas para acometer la actuación, habiendo esto sido avalado por sentencias tales como la Sentencia de 15 de noviembre de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (recurso 6759/1997) y Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2012 (recurso 6313/2007)

En relación al informe de sostenibilidad económica, cuya exigencia vino establecida por la reforma legal de la LOUA de 2012, tiene por objeto determinar el balance sostenible que para las arcas de la administración local (fundamentalmente) conllevarán los gastos que

la ciudad debe asumir por su ordinario funcionamiento y los ingresos que devengará, en orden a evitar desarrollos de difícil o inasumible asunción por la administración, a pesar de que puedan resultar rentables y económicos en términos de inversión financiera.

1.2.6.3. Planos

Al igual que ocurre con la memoria, en la planimetría que debe contener un instrumento de planeamiento deben estar los planos de información y los planos de ordenación.

- Los Planos de información han de recoger la realidad existente, las determinaciones urbanísticas de las que se parte, así como el grado de ejecución del planeamiento en vigor. Constituyen una documentación esencial para entender la ordenación propuesta.
- Los Planos de Ordenación deben contener de forma clara todas las determinaciones del instrumento de planeamiento. Para ello deberían diferenciarse los planos de ordenación estructural de los de ordenación pormenorizada, debiendo contar con:
 - Planos Ordenación Estructural:
 - Clasificación y categorización suelo urbano y urbanizable
 - Clasificación y categorización suelo no urbanizable
 - Sistemas Generales, diferenciando espacios libres, equipamientos, viarios e infraestructuras.
 - Usos, edificabilidades y densidades globales
 - Planos Ordenación Pormenorizada:
 - Ordenación detallada del Suelo Urbano Consolidado
 - Identificación de ámbitos en Suelo Urbano No Consolidado
 - Zonas de ordenanzas

1.2.6.4. Otros documentos integrantes del plan que responden a legislación sectorial

La legislación sectorial exige la elaboración de determinados documentos de los cuáles algunos de ellos formarán parte integrante de los instrumentos de planeamiento, como es el caso del Estudio de Impacto Ambiental, redactado para la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica. Además de éste existen otros muchos documentos cuyo carácter en relación a los instrumentos de planeamiento no está regulado en la legislación sectorial a la que dan respuesta, como son los estudios hidrológicos, arqueológicos, de ruido, etc., surgiendo pues la duda de si son parte integrante o no del documento urbanístico, siendo este extremo de interés en tanto que si forman parte del mismo debieran estar aprobados por el Pleno Municipal.

I.3. Elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Procedimiento y requisitos para su innovación

I.3.1 Introducción

La tramitación de los instrumentos de planeamiento en la legislación andaluza responde a un esquema general que reproduce el establecido por la Ley del 56.

Dicho esquema comporta una aprobación inicial, seguida de una información pública, audiencia a municipios afectados y solicitud de informes sectoriales, una aprobación provisional a la vista del resultado de los trámites anteriores y una aprobación definitiva.

La elaboración del planeamiento urbanístico constituye una materia urbanística y que, por tanto, cae dentro de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Dicha competencia está regulada en el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía.

La regulación del procedimiento para la elaboración y tramitación del planeamiento está recogida en la LOUA en sus artículos 16, 26 a 33, 36, 39, 74 y D.A. 8ª de la LOUA, siendo ésta una regulación de mínimos y no existiendo un desarrollo reglamentario para su correcta aplicación, lo que genera una gran indeterminación, y por ende una inseguridad jurídica importante.

Además de la regulación andaluza, la elaboración y tramitación de planeamiento ha de responder a la legislación básica estatal en materia de suelo así como a la legislación sobre régimen local, amén de la aplicación supletoria de lo dispuesto en la ley de procedimiento administrativo, dada la naturaleza de procedimiento administrativo especial que tiene el procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico respecto del común regulado en esta Ley.

Así, el 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, el cual constituye la legislación básica estatal en la materia, contempla los siguientes preceptos relacionados con la elaboración del planeamiento urbanístico:

- Artículo 5.e). En el que se establece el derecho por parte de los ciudadanos a la participación en los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento territorial y/o urbanístico.
- Artículo 25, que aborda la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística, estableciendo la obligatoriedad de someter los documentos a información pública durante su elaboración.
- Artículo 22, en el que se establece la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Disposición Adicional 8ª, en la que se regula la participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística.

- Disposición Adicional 2ª, que mantiene la obligación de solicitar al Ministerio de Defensa un informe preceptivo y vinculante cuando los instrumentos de planeamiento incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional.

Respecto a la legislación sobre el régimen local, la elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico habrá de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 21.j), 22.2.c), 123.i) y 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

1.3.2. Competencias para la formulación, elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico

La LOUA, contando con una doctrina constitucional consolidada que permitía una amplia intervención autonómica en el proceso de aprobación del planeamiento urbanístico siempre que se garantizase una participación efectiva y suficiente de los Municipios, otorga a los municipios una competencia general en materia de elaboración del planeamiento. Sin embargo, no les llega a atribuir íntegramente la aprobación de éstos sino que mantiene la tradicional naturaleza bifásica que ha caracterizado a la elaboración del planeamiento, heredada de las potestades de tutela que ejercía el Estado sobre los Municipios.

Las competencias para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento están regulada en el artículo 31 de la LOUA.

1.3.2.1. Corresponde a los municipios

Les corresponden la formulación y aprobaciones inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento de ámbito municipal, salvo, en su caso, los supuestos previstos en el artículo 74.2 (delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico del Suelo) de la LOUA, y los Planes de Ordenación Intermunicipal así como sus instrumentos de planeamiento de desarrollo, en caso de existir acuerdo entre los municipios afectados.

La formulación del planeamiento general es una prerrogativa municipal salvo en el caso de modificaciones, que no revisiones, que podrán ser promovidas a instancia de cualquiera otra Administración o Entidad Pública o de petición formulada por persona privada, así como en el supuesto previsto en el artículo 31.2.b) (casos de municipios sin PGOU o con el PGOU muy desfasado) de la LOUA por el que se permite a la Administración Autonómica la formulación de un PGOU o de sus revisiones en sustitución de los Municipios.

Le corresponde también a los municipios la aprobación definitiva de las innovaciones de carácter pormenorizado, del planeamiento de desarrollo y de los catálogos de ámbito municipal, de los planes de desarrollo que no respondan a planes de ordenación intermunicipal, de Planes Especiales de ámbito municipal, salvo aquellos con incidencia o interés supramunicipal, y los que contengan determinaciones propias de la ordenación estructural de los PGOU.

Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento general corresponden al Pleno (art. 22.2.c y 123.1.i LRBRL), que habrá de adoptarlas por mayoría absoluta (art. 47.2.11 LRBRL).

Las aprobaciones iniciales y, provisionales o actos equivalentes, del planeamiento de desarrollo corresponden o al Alcalde (art.21.1.j), competencia delegable en la Junta de Gobierno Local (art.21.3 LRBRL) o, en los municipios de gran población, a la Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d LRBRL).

Las competencias urbanísticas municipales respecto a la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico se han incorporado al texto de la LAULA, que las recoge en su artículo 9.

1.3.2.2. Corresponde a la Administración Autonómica

Le corresponde la aprobación definitiva del planeamiento general y sus innovaciones de carácter estructural, así como la formulación, elaboración y aprobación definitiva de cualquier instrumento de planeamiento con incidencia o interés supramunicipal, salvo los POI cuando exista acuerdo entre los municipios afectados. También le corresponde, en las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico de Suelo, la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como la ejecución de los mismos. (artículo 74.2 de la LOUA)

Así mismo, en sustitución de los municipios le corresponde la formulación y aprobación definitiva de los PGOU por inactividad municipal y las de todos los instrumentos de planeamiento por inadecuado ejercicio de competencias urbanísticas por parte del municipio.

Este último supuesto de sustitución de la potestad de planeamiento por la Comunidad Autónoma, regulado en el art. 31.4 e introducido por el artículo 28 de la Ley 13/2005 que modificó la LOUA, ha sido utilizado por la Junta de Andalucía respecto del Municipio de Marbella.

En lo referente a la organización administrativa de la Junta de Andalucía en materia de urbanismo es de aplicación lo determinado en el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Este Decreto mantiene la distinción de la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico entre los municipios más importantes y los municipios más pequeños, correspondiendo a los primeros la aprobación por parte del titular de la Consejería y los segundos a la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En este texto legal se toma como referencia para dicha distinción, en lugar del número de habitantes como se contemplaba en la regulación anterior, el sistema de ciudades contemplado por el POT.

Es destacable la creación por dicho Decreto de tres órganos colegiados que tendrán diferentes funciones para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, que son:

- Las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con carácter resolutivo y consultivo, cuya competencia fundamental es la aprobación del planeamiento general y sus innovaciones de aquellos Municipios que no compete aprobar al titular de la Consejería. Dichos municipios son los que no estén identificados como Ciudades Principales ni formen parte de la red de Ciudades Medias de nivel 1 contempladas en el sistema de ciudades del POTA.
- Las Comisiones Provinciales de Coordinación, que tienen esencialmente la función de la coordinación de la emisión de los informes de la administración autonómica tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, así como la verificación de los mismos tras la aprobación provisional.
- El Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que es el órgano superior de carácter consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo y cuya función principal es informar los proyectos normativos y el planeamiento territorial, así como valorar los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones totales cuya aprobación compete al titular de la Consejería.

1.3.2.3. *Corresponde a los particulares y a cualquier otra Administración (distinta de la competente para su tramitación), o entidad adscrita o dependiente de la misma*

El procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico puede ser iniciado a instancias de particulares, tal y como establece la LOUA establece en su artículo 32.1.1ª.b), a excepción de los PGOU y de los POI, así como las innovaciones de ambos instrumentos.

Les corresponde la elaboración técnica y la presentación de los planes de desarrollo y de los Planes de Sectorización.

No obstante, la Administración competente para la tramitación puede inadmitir los planes de iniciativa privada mediante resolución motivada.

1.3.3. Fases de la tramitación del planeamiento

1.3.3.1. Avance

Su elaboración sólo es preceptiva en la redacción de PGOU o en revisiones totales de éstos. Con este documento lo que se persigue es que los ciudadanos puedan conocer anticipadamente las líneas básicas del futuro plan (Sentencia TSJA de 12 de enero de 2012). El artículo 29.1 de la LOUA señala que el Avance definirá los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para su redacción.

Los Avances, tal y como regula el artículo 29, sólo tienen efectos administrativos internos que, por lo tanto, no condicionan el contenido del futuro plan. No obstante, ha de tenerse en cuenta que desde la aprobación del Avance, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27.1 de la LOUA, la Administración competente para la tramitación del instrumento de planeamiento, podrá acordar la suspensión del otorgamiento o concesión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, por el plazo máximo de un año.

La vigencia del RPU en Andalucía siembra la duda acerca de la aplicación sobre lo determinado en el artículo 147.3 de dicho Reglamento dado que somete también al trámite de avance a los Planes Especiales de Reforma Interior. No obstante, parece lógico pensar que no es de aplicación tal precepto, en tanto que si así fuera la LOUA habría sido explícita al respecto.

1.3.3.2. Formulación del instrumento de planeamiento

La LOUA distingue los conceptos de formulación y redacción material del instrumento de planeamiento. Se entiende por formulación el acuerdo de la Administración competente para la tramitación del mismo en el que se plasma la voluntad de aprobarlo, mientras que la redacción del planeamiento urbanístico consiste en la elaboración material de la documentación que conformará el contenido del instrumento de planeamiento. Para la elaboración los órganos y las entidades administrativas gestoras de intereses públicos prestarán su colaboración, tal y como establece el artículo 26.1 de la LOUA.

1.3.3.3. Aprobación Inicial

Formalmente constituye el primer hito de la elaboración o tramitación del planeamiento pese a constituir una fase avanzada en tanto que se ha completado toda la información y documentación exigida.

Tiene naturaleza jurídica de acto de trámite no siendo, en principio, impugnabile, a excepción de los casos previstos en el artículo 107.1 de la LRJPAC y del 25.1 in fine de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. O en situaciones en las que en el acuerdo de aprobación inicial se invoquen vicios de forma independientes del resultado final del procedimiento. Sentencia de 25 junio 2010. (Recurso de Casación 4513/2009): *“No estamos, por el contrario, y hacemos ahora una delimitación negativa, ante un acto de aprobación inicial o provisional del plan general respecto de los cuales efectivamente hemos declarado su carácter de acto de trámite, aunque con alguna matización que merece la pena constatar. Así, venimos declarando, por todas Sentencia de 26(sic) de junio de 2008 , dictada en el recurso de casación nº 1662/207 que este Tribunal Supremo tiene dicho que los actos de trámite son impugnables cuando se alegan causas de nulidad de pleno derecho, y, en concreto, lo ha dicho a propósito de las aprobaciones iniciales y provisionales de los planes urbanísticos. (..)Sin embargo, hemos declarado (v.g. sentencia de 16 de Diciembre de 1999 , casación nº 3343/1994) que ello es así cuando se alegan "vicios de forma independientes del resultado final del procedimiento" , es decir, precisamos ahora, causas*

de nulidad que no se refieran al fondo de lo debatido sino a requisitos de forma para cuyo enjuiciamiento no es necesario entrar en el estudio de la regularidad material del acto, pues de otra manera se haría posible enjuiciar anticipadamente lo que ni siquiera se sabe si va a ser decidido en el acto final. Por el contrario, los vicios de forma que acarrearán la nulidad del acto de trámite (v.g. incompetencia del órgano, defectuosa composición de éste, falta total y absoluta de los trámites legalmente establecidos, etc.) son causas de nulidad ya producidas y para cuyo examen no es necesario estudiar el contenido sustantivo del acto, más allá de lo necesario para averiguar su naturaleza y su caracterización "

El procedimiento sólo se iniciará una vez por lo que en caso de existir varias aprobaciones iniciales, a todos los efectos (información pública, solicitud de informes sectoriales, etc), sólo se tomará como fecha de inicio del procedimiento la última de ellas.

1.3.3.4. Información Pública, participación ciudadana y eficacia en la gestión pública urbanística

La aprobación inicial de cualquier instrumento de planeamiento conlleva el sometimiento de éste al trámite de información pública (art. 32.1 LOUA), con el objetivo de fomentar la participación ciudadana y se formulen alegaciones. Se trata de un trámite esencial del procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico y su obligatoriedad está recogida en el artículo 25 de la Ley Estatal. Su omisión determina la nulidad de pleno derecho del plan.

La información pública está regulada en el artículo 39 de la LOUA, no pudiendo ser inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle. Se realizará mediante la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en uno de los diarios de mayor difusión provincial y en el tablón de anuncios del municipio o municipios afectados.

Las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública no son vinculantes para la Administración debiendo ésta, no obstante, motivar su desestimación o estimación en el acuerdo de aprobación provisional o definitiva, en su caso.

En relación a la eficacia en la gestión pública urbanística, la Ley Estatal, en su artículo 25.4, establece que las Administraciones Públicas impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública. En este sentido, la LOUA, en su modificación del 2012, introdujo en el apartado 6 del artículo 32, la tramitación telemática del planeamiento urbanístico con un carácter potestativo y no obligatorio, y modificó el apartado 3 del artículo 39 imponiendo facilitar e incentivar la participación ciudadana mediante el conocimiento por medios telemáticos de los instrumentos de planeamiento.

No obstante, con la entrada en vigor de la Nueva Ley de Procedimiento Administrativo, serán de aplicación las determinaciones de ésta sobre las relaciones de los ciudadanos con la Administración a través de medios electrónicos, relaciones que se manifestarán en el correspondiente proceso de información pública de los instrumentos de planeamiento a través de una doble vertiente: una, la disponibilidad de los instrumentos de planeamiento

en la sede electrónica de la Administración; y, otra, a través de la presentación de las alegaciones, como cualquier otro escrito dirigido a la administración, en el punto de acceso general electrónico de la Administración

Respecto a la notificación a particulares durante el trámite de información pública, ésta ha de realizarse en los Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior de ámbito reducido y Estudios de Detalle. Esta exigencia ha de mantenerse igualmente en los casos de innovación de estos instrumentos, en tanto que según lo determinado en el artículo 36.1, ésta habrá de seguir el mismo procedimiento que para su aprobación, conllevando pues una dificultad importante en la tramitación la notificación de los particulares en el caso de haberse convertido ya el suelo en urbano consolidado y existir un gran número de propietarios.

Por último, interesa abordar la necesidad o no de nueva información pública tras la aprobación provisional del instrumento de planeamiento. Así, de acuerdo con lo establecido en el apartado 32.1.3ª sólo será preceptiva una nueva información pública en el caso de PGOU y de POI, cuando las modificaciones realizadas en el documento tras el periodo de información pública y solicitud de informes sectoriales, afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes. En los restantes supuestos no será preceptiva la repetición de tales trámites debiendo, no obstante, el acuerdo de pleno contener expresamente la existencia de estas modificaciones no sustanciales.

La sustancialidad o no de las modificaciones es un concepto jurídico indeterminado que según la jurisprudencia, entre otras la Sentencia de 28 octubre 2011. (Recurso de Casación 5311/2007) " *ha de acotarse en cada supuesto concreto. Debiendo entender por variación sustancial del planeamiento aquélla que implica una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan. La modificación "sustancial" ha de contemplarse, desde la perspectiva que suministra examinar el Plan en su conjunto. Ello comporta, por regla general, que las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto.*"

1.3.3.5. Solicitud de informes, dictámenes u otros pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos

La LOUA establece en su artículo 32.1. 2ª que tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento se requerirán los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos.

Este mismo artículo en su regla 4ª establece que, tras la aprobación provisional, el órgano al que compete su tramitación requerirá la verificación de aquellos informes que tengan carácter vinculante.

Los informes sectoriales, según J.A. García Trevijano, pueden definirse como el acto jurídico de la Administración Pública consistente en una declaración de juicio emitida por un órgano distinto de aquél a quién corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento y que sirve para aportar nuevos datos al expediente o comprobar los ya existentes.

El artículo 82 de La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo (en vigor hasta el 2 de octubre de 2016), así como el artículo 79 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, establece que a efectos de resolución del procedimiento se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver. Así mismo, ambos textos legales establecen que, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Los informes vinculantes son de obligado cumplimiento para el órgano que resuelva, mientras que, en el resto de informes preceptivos, el órgano que resuelve podría separarse de lo recogido en el mismo siempre que lo motive.

Por tanto, y a la vista de lo determinado por el ya aludido artículo 32 de la LOUA es esencial en la tramitación del planeamiento urbanístico conocer en primer lugar qué informes tienen el carácter preceptivo y entre éstos, cuáles son vinculantes. Es esta una materia que encierra gran complejidad porque exige el conocimiento del ingente número de legislación sectorial que incide en el planeamiento urbanístico.

Una forma de esclarecer y sistematizar la petición y estudio de la legislación sectorial podría ser clasificar los informes a solicitar por materias, así como por su carácter jurídico.

Así por materias podríamos diferenciar:

- Legislación en materia de infraestructuras y servicios públicos (carreteras, puertos, aeropuertos, defensa, ferrocarriles, transportes de mercancías, instalaciones eléctricas, telecomunicaciones, energías renovables, etc).
- Legislación en materia de protección del patrimonio cultural y ambiental (patrimonio histórico, espacios naturales, vías pecuarias, ruidos, contaminación suelos, protección ambiental, etc).
- Legislación en materia de recursos naturales y sus aprovechamientos (Costas, aguas, montes, minas, hidrocarburos, etc).
- Legislación en materia de servicios públicos (salud, comercio, turismo, deportes, educación, industria, etc). Según su carácter están:
- Los informes preceptivos y vinculantes como son la evaluación ambiental estratégica, el de patrimonio histórico, el de aguas, el de costas, el forestal y de montes, el de carreteras, el de puertos, el de defensa del estado, el de aeropuertos, ferrocarriles, etc.

- Los preceptivos y no vinculantes tales como los emitidos en materia de explosivos, de transportes de mercancías, de instalaciones eléctricas y energías renovables, de telecomunicaciones, de comercio, de turismo, de salud, de educación, etc.
- Los facultativos como son los de cementerios, minas, hidrocarburos, compañías suministradoras, etc.

Dada la frecuente innovación a las que está sometida la legislación sectorial, así como la sujeción de la misma a la jurisprudencia, ha de acudir siempre a su normativa específica y al repaso de la jurisprudencia reciente existente para cada materia en cuestión.

Es muy importante el estudio minucioso de la petición de informes sectoriales, ya que la inexistencia de informe sectorial tiene consecuencias legales. Así, la no solicitud de informe preceptivo y vinculante será un vicio de nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento, mientras que la falta de informe preceptivo y no vinculante puede suponer un vicio de anulabilidad del instrumento.

A la dificultad de conocer por materias toda la legislación sectorial, así como el carácter de la misma, se le añade la de entender e interpretar el informe y/o el pronunciamiento emitido, que no siempre es claro y suele extralimitarse de sus competencias. Es fundamental, en este sentido, conocer los aspectos vinculantes para el planeamiento, de aquellos otros que pueden entenderse como meras recomendaciones.

Es por todo ello que la cumplimentación de este trámite es una de las más dificultosas y que más ralentiza la elaboración del planeamiento urbanístico, dado como se ha expuesto, el número desmesurado de legislación sectorial que incide en el planeamiento urbanístico así como su carácter, y la dificultad para dar cumplimiento a las exigencias de dichos informes, que en muchas ocasiones se exceden de sus propias competencias sectoriales, a lo que ha de añadirse la frecuente superación de los plazos previstos para la emisión de informes por parte de las administraciones.

Merece una mención especial el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica a la que están sometidos los instrumentos de planeamiento urbanístico según lo establecido en los artículos 36 a 40 de la Ley 7/2007, de 29 de diciembre, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y sus modificaciones. Así, la Evaluación Ambiental se califica como un procedimiento administrativo instrumental incardinado en el procedimiento sustantivo de aprobación de los planes que tiene la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y vinculante. La procedencia y regulación de este procedimiento está contemplado en el Apartado III.2.3 del Capítulo 11 de este Manual, denominado Urbanismo y Evaluación Ambiental.

1.3.3.6. Las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística

En aras a la búsqueda de la agilización de la tramitación del planeamiento urbanístico, dado que la emisión de informes sectoriales constituye un gran hándicap durante tal tramitación, la reforma legislativa del año 2012 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, estableció la exigencia de la constitución de un órgano colegiado para sustanciar la solicitud y remisión de informes (artículo 32.1.2ª).

Dicho órgano se ha regulado en el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y Urbanismo, mediante la creación de una Comisión de Coordinación (a modo de “ventanilla única”) con la obligación de que se soliciten a dicho órgano, todos los informes sectoriales preceptivos de competencia de la Comunidad Autónoma, y de recibir de dicho órgano, en tiempo y forma, dichos informes. Esta Comisión prevé, asimismo, la posibilidad de incorporación de otras administraciones.

El objetivo que se busca, no es sólo evitar la disparidad de solicitudes a los distintos órganos competentes, sino también, la armonización del contenido de los mismos, sirviendo de marco técnico para la colaboración y cooperación interadministrativa en la formulación, redacción y tramitación del planeamiento urbanístico, lo que redundará en beneficio de la necesaria coordinación y la consecuente reducción de plazos en la tramitación de dicho planeamiento.

Además, en aras de la agilización efectiva de la tramitación del planeamiento urbanístico, mediante el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, se unificó y armonizó en tres meses el plazo para la emisión de los informes competencia de la Comunidad Autónoma previstos al planeamiento urbanístico, evitando así la disparidad de plazos fijados por las distintas legislaciones sectoriales que imposibilitaría el funcionamiento de la Comisión de Coordinación.

En definitiva, las Comisiones Provinciales de Coordinación se configuran como órganos de ámbito provincial, con funciones de coordinación, adscritos a la correspondiente Delegación Territorial, que reciben las solicitudes de informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos que, con carácter preceptivo, deben emitir los órganos y entidades competentes de la Administración de la Junta de Andalucía a los instrumentos de planeamiento general y sus innovaciones que afecten a la ordenación estructural, así como la remisión de los mismos a la Administración competente para la tramitación de dicho planeamiento.

En relación al funcionamiento de las Comisiones, no queda fijado un régimen de sesiones sino que se celebrarán las que se estimen oportunas en orden a favorecer los objetivos fijados. En cuanto a los plazos para la emisión de informes, una vez completada la documentación recibida (la Comisión tiene un plazo de diez días para requerir subsanaciones a la documentación), los distintos órganos cuentan con un plazo de 2 meses para elevar sus criterios a la Comisión. Tras estos dos meses, se deben remitir los informes finales, ya consensuados, diez días antes de la finalización de los 3 meses de plazo de emisión de informe, para su remisión conjunta a la administración solicitante.

La verificación o adaptación del contenido de los informes que tengan carácter vinculante, se solicitará por la Administración competente para la tramitación de dichos instrumentos de planeamiento urbanístico, tras la aprobación provisional de éstos, a través de la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística. El plazo máximo para la remisión de la verificación o adaptación de los referidos informes sectoriales será de un mes, ajustándose tanto la solicitud como la remisión al procedimiento anteriormente referido.

1.3.3.7. Aprobación provisional

Tiene la finalidad de una vez valoradas las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, así como las determinaciones de los informes sectoriales, incorporarlas, en su caso, al instrumento de planeamiento urbanístico.

Es un acto de trámite obligatorio en todos los planes urbanísticos a excepción de, según la Instrucción 1/2004 de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aquellos procedimientos de aprobación del planeamiento de desarrollo y de las modificaciones que no afectan a la ordenación estructural cuando se den los siguientes supuestos:

- Que no se hayan presentado alegaciones.
- Que los informes sectoriales no realicen observaciones que propongan modificaciones del instrumento de planeamiento.
- Que el instrumento no deba ser objeto de pronunciamiento de carácter vinculante por parte de otra Administración.

Durante la tramitación del instrumento de planeamiento pueden adoptarse varios acuerdos de aprobación provisional, debiendo constar en cada uno de ellos la necesidad o no de nueva información pública, así como la ratificación y/o verificación de los informes sectoriales, en su caso.

Una duda frecuente que suele darse durante la tramitación del planeamiento es en relación a si las adendas que se redacten para dar cumplimiento a los informes sectoriales han de ser aprobadas provisionalmente. Se entiende que en el caso de que las mismas sean documentos técnicos integrables en el instrumento han de aprobarse provisionalmente en tanto que tienen el mismo tratamiento que al documento en el que se integren o del que formen parte.

1.3.3.8. Aprobación definitiva

Es el trámite que culmina el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico. La aprobación definitiva del Planeamiento General y sus Revisiones o Modificaciones Estructurales, los Planes de Sectorización, los Planes de Ordenación Intermunicipal y sus planes de desarrollo, así como cualquier instrumento de planeamiento de interés o incidencia supramunicipal corresponde a la Comunidad Autónoma.

En el resto de los supuestos la aprobación definitiva será municipal.

La aprobación definitiva está regulada en el artículo 33 de la LOUA, que contempla varios tipos de resolución, los cuáles se irán describiendo seguidamente:

- **Aprobación definitiva en los términos que se viniera formulado (art. 33.2.a).** El órgano al que compete su aprobación resuelve aprobar definitivamente en su totalidad el instrumento de planeamiento cuyas determinaciones resultan de plena aplicación, debiendo

el acuerdo o resolución por la que se aprueba definitivamente ordenar el depósito del instrumento urbanístico en los registros correspondientes y la publicación de la resolución adoptada y del planeamiento aprobado.

– **Aprobación definitiva a reserva de la simple subsanación de deficiencias (art. 33.2.b).** Esta posibilidad de aprobación supone un acto administrativo que no despliega efectos jurídicos hasta tanto no se subsanen dichas deficiencias; en consecuencia, el registro y publicación deberá producirse una vez verificado el cumplimiento de dichas subsanaciones.

El acuerdo o resolución de aprobación definitiva a reserva de la simple subsanación de deficiencias debería contener expresamente las deficiencias detectadas y los términos de su subsanación, debiendo ser comunicada a la administración que aprobó provisionalmente para que proceda a la corrección del documento.

En estos casos, dado que existe un pronunciamiento definitivo del órgano competente para resolver sobre la aprobación del instrumento de planeamiento, no procedería una posterior aprobación municipal ni autonómica. Se trata simplemente de dar cumplimiento a una condición y proceder por la administración competente a verificar dicho cumplimiento.

– **Aprobación definitiva parcial del instrumento de planeamiento, suspendiendo o denegando la aprobación de la parte restante (art.33.2.c).** Esta posibilidad habilita la aprobación de un instrumento de planeamiento por la que resultan aplicables, bien de forma inmediata (aprobación en los términos que viene formulado), bien una vez subsanadas (aprobación sujeta a subsanación de meras deficiencias), únicamente las determinaciones del instrumento de planeamiento que hayan sido objeto de aprobación, y no las que hayan sido suspendidas o denegadas. En la parte aprobada podrían, por tanto, dos supuestos, bien parte aprobada de aplicación inmediata, o bien parte aprobada cuya aplicación está sujeta a subsanación.

Para que proceda la aprobación “parcial” es necesario que la aprobación y posterior entrada en vigor de una parte del instrumento, y la suspensión o denegación de la aprobación de otra, no ponga en cuestión la coherencia y eficacia ulterior del instrumento de ordenación en su conjunto.

En la resolución de aprobación y en la normativa aprobada deberían constar expresamente las determinaciones que han sido objeto de aprobación definitiva, las que están sujetas a la subsanación de meras deficiencias y las áreas territoriales a las que afectan las mismas. De igual forma, en la citada resolución se debería indicar de forma explícita qué determinaciones resultan suspendidas y/o denegadas.

Procedería la denegación parcial de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento y no la suspensión, cuando no exista posibilidad alguna de hacer compatible la ordenación propuesta con el ordenamiento urbanístico-territorial vigente por infringir de forma ostensible la legalidad. Es decir, las deficiencias advertidas no son subceptibles de ser subsanadas.

– Suspender el trámite de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento por deficiencias sustanciales a subsanar (art. 33.2.d)

Esta posibilidad habría de aplicarse cuando las deficiencias existentes, además de ser sustanciales y a pesar de ser susceptibles de subsanación, afecten a la totalidad o a la mayor parte del instrumento de ordenación y su subsanación suponga una modificación de tal carácter y entidad respecto de la ordenación aprobada provisionalmente que implique una alteración del modelo territorial adoptado o incida en la coherencia de la totalidad del documento.

– Denegación de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento (art.33.2.e). Debería optarse por esta posibilidad cuando no exista posibilidad alguna de compatibilidad o adecuación de la propuesta de ordenación del instrumento de planeamiento con la normativa vigente. Es decir, que las deficiencias afecten a la totalidad o a la mayor parte del instrumento de ordenación y no puedan ser subsanadas y que el documento presente incumplimientos de la normativa aplicable que afecten a la globalidad del mismo y requieran la elaboración de un nuevo instrumento y su tramitación desde el inicio.

1.3.3.9. Publicación y registro de los instrumentos de planeamiento urbanístico

La obligación de publicar en el boletín oficial correspondientes los instrumentos de planeamiento urbanístico viene impuesta tanto por la legislación básica estatal (Art. 25 RDL 7/2015, de 30 de octubre) como por la LOUA (Art. 40 y 41), en tanto que se trata de disposiciones administrativas de carácter general, siendo la publicación un requisito de eficacia, aunque no de invalidez, tal y como recoge la STS de 8 septiembre 2011. (Recurso de Casación núm. 6267/2007) cuando advierte que *“ los planes de urbanismo, al tener la consideración de disposiciones de carácter general, están sometidos al principio de publicidad de las normas consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución -pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias de 14 de julio de 2010 (casación 3924/2006), 14 de octubre de 2010 (casación 3924/2006), 26 de mayo de 2009 (casación 457/2005), 28 de abril de 2004 (casación 7051/2001) y 27 de julio de 2001 (casación 8876/1996-. Señala también la jurisprudencia que, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.1 del Código Civil , 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia y no de validez, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento -solo determina su ineficacia pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución - SsTS de 16 de octubre de 2009 (casación 3850/2005), 25 de mayo de 2000 (casación 8443 / 1994) y 3 de febrero de 1999 (casación 2277/1992). Y, finalmente, que la exigencia de publicación se extiende a los documentos del plan, incluidas las “fichas” de los distintos ámbitos de gestión, cuando tengan contenido normativo - SsTS de 8 de octubre de 2010 (casación 4289/2006) y 1 de diciembre de 2008 (casación 7619/2004)”.*

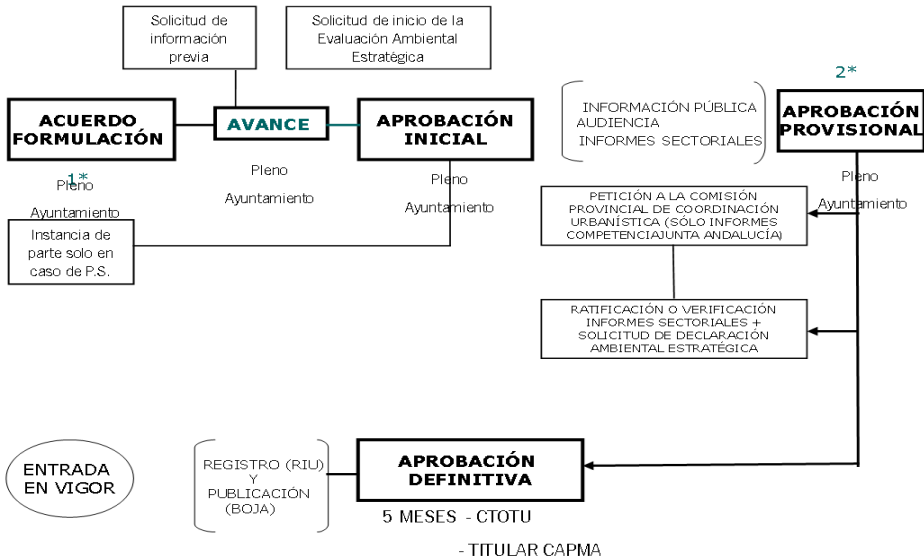
La exigencia de publicación alcanza sólo a las normas y fichas, tal y como recoge la sentencia reproducida, no alcanzando al resto de los documentos de los instrumentos de planeamiento tales como memorias o planos.

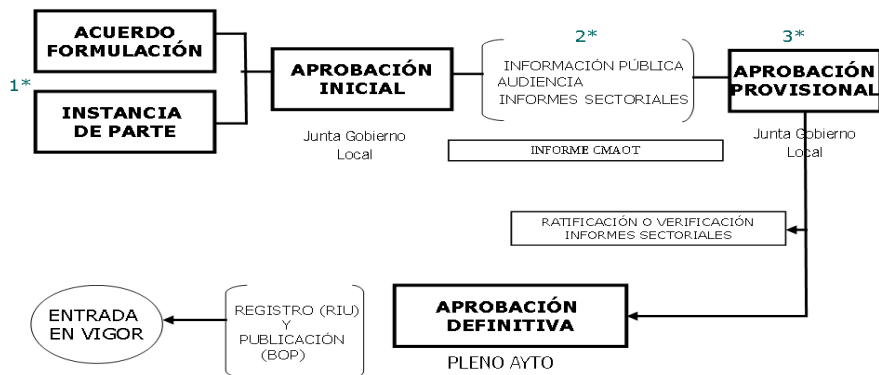
La publicación, tal y como determina el artículo 41.1 de la LOUA, se hará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía cuando la aprobación definitiva haya sido autonómica y en el Boletín Oficial de la Provincia cuando compete a la administración local (Art. 70.2 LRRL).

Previo a la publicación, se exige la inscripción del documento en los registros públicos, tanto locales como autonómicos del planeamiento, con la finalidad de facilitar el acceso a los instrumentos de planeamiento por los ciudadanos (art. 40, 41.2 LOUA y Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios y de los bienes y espacios catalogados). Dicha finalidad se ha visto reforzada por la obligatoriedad impuesta por la Ley estatal en su artículo 25.4, que establece el impulso de la publicidad telemática de los planes por las administraciones competentes, y que la LOUA introdujo en la refoma legislativa del año 2012 añadiendo un quinto apartado al artículo 40, en el que se establece la obligación de garantizar la divulgación y libre acceso al planeamiento urbanístico por medios y procedimientos informáticos y telemáticos.

Esquema general Tramitación planeamiento de desarrollo y modificaciones no estructurales

Esquema general de tramitación del Planeamiento General





1* Las modificaciones del PGOU no son instadas por interesado. Los Planes de desarrollo pueden ser de oficio o a instancia de parte.

2* En caso de E.D. la información pública es de 15 días.

3* Puede no ser necesaria la aprobación provisional (Instrucción 1/2004 de la SGOTU)

I.3.4. Innovación de los instrumentos de planeamiento

La innovación de los instrumentos de planeamiento está regulada en los artículos 36,37 y 38 de la LOUA. El artículo 36 establece el régimen de la innovación de los instrumentos de planeamiento, mientras que los artículos 37 y 38 regulan la revisión y modificación de dichos instrumentos, respectivamente, dado que la innovación del planeamiento se podrá llevar a cabo mediante uno de estos dos procedimientos.

Las innovaciones de planeamiento se rigen por la regla *contrarius actus*, es decir, que ha de utilizarse el mismo procedimiento seguido para la elaboración del planeamiento y han de obedecer a una serie de reglas particulares de ordenación, documentación y procedimiento.

Respecto a la ordenación, se exige que la nueva ordenación justifique expresamente, entre otras cuestiones:

- Las mejoras para el interés público que suponga la innovación, debiendo estar éstas motivadas.
- La contemplación de medidas compensatorias en caso de desafectación del destino público de un suelo o de incremento de aprovechamiento lucrativo de un terreno para mantener la proporción ya alcanzada entre las dotaciones y el aprovechamiento. Este precepto es el reflejo normativo de la denominada, y ya varias veces aludida, cláusula de *stand still* al sistema urbanístico, como preconiza la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, y que cuenta con una consolidada jurisprudencia, sirviendo

como ejemplo la STS de 29 de marzo de 2012 *"Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de -o de no poder alterar- una clasificación o calificación urbanística....-como podría ser la de las zonas verdes,-directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo frágil y escaso. En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio stand still, y que, en otros países ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o de derechos adquiridos legislativos, o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una cláusula de "statu quo" o de "no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medio ambiental".*

- El incremento de los sistemas generales, o en su caso (supuesto del art. 55.3.a), por el equivalente en dinero, en el supuesto de que la innovación tenga por objeto el cambio a uso residencial de un terreno. Se trata de aplicar el estándar ya alcanzado de sistemas generales en el planeamiento a las innovaciones de planeamiento cuando como consecuencia de éstas se prevea el incremento del número de habitantes.

La LOUA sólo establece la obligatoriedad de fijar en el planeamiento general el estándar de Sistema General de Espacios Libres, por lo que en caso de que el incremento de sistemas generales no se realice mediante la implementación de nuevos espacios libres, podría utilizarse para el cálculo de dotaciones la media dotacional de la zona, prevista como determinación pormenorizada preceptiva e introducida por la reforma legal de 2012, que también se podría utilizarse como referente para la compensación de medidas compensatorias aludidas en el párrafo anterior. En caso de no contemplar el planeamiento general la referida media dotacional, ésta habrá de calcularse y justificarse convenientemente en el documento de innovación.

Mención especial merece la posibilidad de monetarizar la cesión de sistemas generales, regulada en el artículo 55.3.a), e introducida por la modificación de la LOUA de 2012, en la que se estableció un mecanismo de obtención diferida de dotaciones mediante la entrega de su equivalente económico. No se trata de una compensación económica, lo cuál se traduciría en una aportación monetaria y la ausencia de seguimiento de la cantidad aportada, sino que se trata de un sistema de obtención diferida de dotaciones y equipamientos públicos, en el que la aportación económica se deposita y queda afecta al destino de obtener los suelos correspondientes.

La monetarización sólo es posible realizarla en casos de modificaciones de planeamiento, que no en revisiones del planeamiento, y en el caso de que la superficie a compensar no tenga la entidad suficiente para quedar integrada en la red de dotaciones públicas, en tanto que su origen reside en la frecuente dificultad para materializar físicamente las medidas compensatorias en la ciudad existente. Así, la posibilidad de la compensación

económica viabiliza muchas de las modificaciones en suelos urbanos en tanto que cuando no existía dicha posibilidad era muy difícil y prácticamente imposible en algunos casos dar cumplimiento a las medidas compensatorias exigidas por la Ley. Ésta fue pues una medida importante para propiciar la intervención en la ciudad consolidada, que fue uno de los objetivos sobre los que pivotó la modificación legislativa del año 2012.

Tal y como se ha comentado al comienzo de este apartado, las innovaciones de planeamiento se pueden llevar a cabo mediante la revisión parcial o total de éste o mediante su modificación. Así según el artículo 37 de la LOUA, se entiende por revisión de los instrumentos de planeamiento la alteración integral de la ordenación establecida por los mismos, y en todo caso la alteración sustancial de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, mientras que se entiende por modificación toda aquella innovación que no sea considerada como revisión.

Los límites entre revisión y modificación no siempre son fácilmente distinguibles, en tanto que la revisión es un concepto jurídico indeterminado. No obstante, en la reforma legislativa del 2012 se estableció un límite concreto y objetivo para diferenciar la revisión de la modificación. Así, se considera que una innovación conlleva la revisión del planeamiento, cuando ésta determine por sí misma o en unión de las aprobadas definitivamente en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al veinticinco por ciento de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía. Ed, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2008.

Estévez Goyte, Ricardo. Manual Práctico de Planeamiento Urbanístico. Ed, Comares, 2006.

Galán Vioque, Roberto. La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística andaluza y su control judicial. Revista Andaluza de Administración Pública, núm 83, 2012.

AA.VV. Reflexiones. Revista de obras públicas, transportes y ordenación territorial, núm especial 13-I/12. Ed, Agencia Obra Pública de la Junta de Andalucía, 2012.

Tomás Ramón Fernández. Manual de Derecho Urbanístico. Ed, Civitas S.A., 2016.

Carrillo Donaire, Juan Antonio. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística. Curso de Expertos en Urbanismo y Ordenación del Territorio, Instituto Universitario García Oviedo, 2011.

Hernández Jiménez, Hilario. El informe de sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento. Revista Práctica Urbanística n.º 128. Ed, La Ley, 2013.

Jiménez Bueso, Álvaro y Ruiz Arnáiz, Guillermo. Doctrina Jurisprudencial sobre Urbanismo 2010-2012. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Gabinete Técnico.