

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 201, otoño 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 451-466

La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo

Manuel BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA

Geógrafo urbanista

Patere quam ipse fecisti legem
Padece la ley que tú mismo hiciste

RESUMEN: El Plan General Urbanístico atraviesa en España una importante crisis derivada de su naturaleza reglamentaria, complejidad de contenidos y tramitación. Como consecuencia el plan tiene un periodo muy largo de elaboración, es frecuentemente impugnado y requiere de continuas modificaciones. El artículo analiza las medidas que se han venido adoptando para resolver estos problemas y plantea una propuesta que afecta al modelo de plan y en general al sistema de planificación urbanística con el propósito de hacer unos planes más flexibles y eficaces y elaborados en unos periodos más razonables de tiempo.

DESCRIPTORES: Urbanismo. Planificación urbana. Ley del Suelo.

The unbearable rigidity of Master Urban Plans. The need for a change of model

ABSTRACT: Urban Planning in Spain is facing an important crisis caused by its regulatory nature, complexity of contents and intricacy of administrative procedures. As a consequence, any plan suffers from excessive drawing up period, reason why it is frequently contested and requires continuous modifications. This article analyzes measures adopted to solve these problems and puts forward a new scheme, affecting not only the plan model, but the whole urban planning system. The proposal aims to achieve more flexible and effective plans drawn up in appropriate periods of time.

KEYWORDS: Urbanism. Urban planning. Land Law.

Recibido: 26.12.2018; Revisado: 25.02.2019

Correo electrónico: manuel.benabent@gmail.com. Nº ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2496-0482>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. Introducción

El Plan General Urbanístico (PGU) lleva años en crisis. El largo plazo de tramitación, la rigidez de sus determinaciones y el exceso de contenidos son las causas principales de su puesta en cuestión. Las Comunidades Autónomas (CC. AA.) han desarrollado unas legislaciones urbanísticas cada vez más complejas y el plan se ha cargado con nuevos cometidos que hace que en la actualidad sea un instrumento de difícil manejo, pesado y casi siempre incomprensible para el público.

Frente a esta situación algunas CC. AA. han reaccionado de manera tímida con soluciones parciales que han tratado de reducir algunos de los problemas que aquejan a la planificación, pero la solución es difícil de abordar. Los problemas son de muy diversa índole pero los más importantes, a nuestro juicio, se pueden aglutinar en tres bloques bien diferenciados: problemas que afectan a la tramitación del plan, problemas que afectan a su naturaleza y problemas que derivan del modelo de plan.

En el trabajo se da repaso a cada uno de estos problemas señalando cuales son las causas principales y las soluciones que en algunos casos se han ideado para solventarlos. A nuestro juicio, la situación es desalentadora y no parece que quepan ya mejoras que reviertan de forma significativa el modelo de plan actual y sus consecuencias negativas.

Desde esta posición, se plantea la necesidad de cambiar el tipo de plan y su naturaleza y, más en general, el sistema de planificación urbanística en su conjunto para lograr una mayor flexibilidad que permita que los planes afronten con más agilidad los rapidísimos cambios que las dinámicas sociales, económicas y territoriales están produciendo.

Este cambio de modelo no es fácil, y hace dos décadas, cuando las CC. AA. iniciaban su andadura en materia urbanística con legislaciones propias, ya se significaban los males que aquejaban al urbanismo español, males que con el tiempo se han ido acrecentando.

La tarea es ardua y prueba de ello es que ninguna de las CC. AA. ha emprendido un cambio que altere de forma significativa la situación actual, que se mantiene incólume en sus presupuestos más básicos desde la primera Ley del Suelo, sin que se haya alterado suficientemente el modelo.

El artículo efectúa una reflexión acerca de las causas de los problemas considerados y esboza

una posible línea de trabajo que permita mejorar el sistema de planificación.

2. Los problemas que afectan a la tramitación del Plan General Urbanístico

La tramitación del PGU con sus sucesivas fases de avance, aprobación inicial, información pública y audiencia, aprobación provisional y definitiva se aduce habitualmente como la causa de que los planes se dilaten en su aprobación.

Estas fases de la tramitación no son más que la consecuencia del tipo de plan conformado en la Ley del Suelo de 1956, reforzado con la reforma de 1975 y subsiguientes modificaciones y que se ha mantenido hasta la fecha por las CC. AA. Es un plan que genera derechos y obligaciones y, por tanto, se ha de sujetar a un procedimiento administrativo específico que garantice los mismos, lo que requiere, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO (1979, p. 327), una tramitación que se desarrolla en un conjunto de fases, cada una de ellas inexcusable.

Sin necesidad de entrar en el análisis de estas fases, por lo demás ya bien analizadas por diferentes autores (entre otros GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1979; TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ, 1980; PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO & ORTEGA, 1990; JALVO & SANTOS, 2001; MUÑOZ MACHADO & LÓPEZ BENÍTEZ, 2009), lo cierto es que efectivamente la tramitación del plan deriva del modelo de plan, y el establecimiento de las garantías procedimentales precisa que su tramitación conste de las fases instituidas.

Esto ha sido así desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 hasta el momento actual y la causa del excesivo alargamiento temporal que tiene alguna de estas fases, esencialmente tras la aprobación inicial del plan es consecuencia, por una parte, del incumplimiento casi sistemático de los plazos establecidos por las legislaciones sectoriales correspondientes para emitir los informes requeridos; por otra, por la multiplicación de estos informes tras la constitución de las CC. AA., informes que continúan aumentando a medida que se modifican o se aprueban nuevas leyes y, finalmente, por la lentitud con que los municipios, que no tienen plazo para resolver, responden a tales informes.

Para muestra de los informes necesarios que puede conllevar un PGU podemos poner el caso de Andalucía. Como se observa en las figuras que siguen, los informes que ha de recabar el municipio en la elaboración de su plan supera la treintena.

Previo a la aprobación Inicial (solicitud de información previa)

Ferrocarril	Art. 11.2, de la Ley 9/2006, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.
Puertos	Art. 14.1 de la Ley 21/2007, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.
Vías Pecuarias	Arts. 14.1 y 2, del Decreto 155/1998, Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Patrimonio Histórico	Art. 29.2, de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía.
Aguas	Art. 42.2, de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía.
Patrimonio Histórico	Art. 29.2, de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Después de la aprobación inicial (preceptivos y vinculantes)

Patrimonio histórico	Art. 29.4, de la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía (*) y Art. 9.11, Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía.
Aguas	Art. 11. 7. b) y 42.2, de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía (Mod. Por Decreto Ley 3/2015) y Art. 17 Decreto 189/2002 (Mod. Decreto 36/2014.) (**)
Carreteras	Art. 35.2 de la Ley 8/2001 de Carreteras de Andalucía. (*)
Ferrocarril	Art. 11.2 de la Ley 9/2006 de Servicios Ferroviarios de Andalucía. (*)
Ferrocarril interés metropolitano	D.A. 4ª de la Ley 2/2003 de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.
Puertos	Art. 14.2 de la Ley 21/2007 de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (*) y arts. 3 y 10 Decreto 169/2014.
Salud	Art. 58.2 de la Ley 16/2011 de la Ley de Salud Pública de Andalucía (*) (Vigente desde el 15/06/2015, por Decreto 169/2014).
Memoria Histórica de Andalucía	Art. 29.3. Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía. Informe preceptivo al planeamiento territorial; informe vinculante al planeamiento urbanístico general.

Avance y aprobación provisional

Comercio	Art. 33 y 35 Decreto Legislativo 1/2012 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía (Mod. Decreto Ley 12/2014, de 7 de octubre). (*). Es un informe preceptivo y no vinculante.
Declaración Ambiental Estratégica	Art. 40 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (según texto modificado por Ley 3/2015, de 29 de diciembre. La Ley 6/2016, de 1 de agosto, añade una disposición adicional tercera a la Ley 3/2015, que hace suyos los criterios de la Instrucción Conjunta de DGU + DGPCA, en relación a la aplicación de disposición transitoria primera de la Ley 3/2015.) Se entiende incluido en la DAE el informe preceptivo del art. 15.3 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, sobre la modificación de la clasificación de SNUEP de las Reservas Naturales y los Parajes Naturales. Es un informe preceptivo y determinante. Las afecciones de los Parques Nacionales se ha de contemplar en la Evaluación Ambiental Estratégica.

Después de la aprobación Inicial (preceptivos y no vinculantes)

Vivienda	Art. 10.4 Ley 1/2010 Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (Mod. por Ley 4/2013 de Función Social de la Vivienda)
Plazos vivienda protegida	Art. 18.3 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (*)
Incidencia territorial (***)	
Transportes de mercancías	
Turismo	
Educación	
Deporte	Art. 32.1.2ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía
Cementerios	
Municipios colindantes	
Etc.	

(*) El Decreto Ley 5/2012 de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral, ha modificado los plazos anteriores, unificándolos en 3 meses, en relación con el nuevo órgano colegiado de coordinación de los informes sectoriales, que ha creado la Ley 2/2012 de modificación de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

(**) Solo vinculante en Cuencas Intracomunitarias y sobre las competencias exclusivas (dominio público hidráulico, disponibilidad de recursos hídricos y obras hidráulicas). Sobre el resto de materias se entenderá preceptivo, por tener competencias compartidas.

(***) El Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, establece en su disposición adicional segunda, un plazo de 3 meses para la emisión del informe de incidencia territorial.

FIG.1/ Informes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Fuente: BECERRA GARCÍA, A. (2017)

Previo a la aprobación Inicial (solicitud de información previa)	
Costas	Art. 117.1 Ley 22/1988 de Costas.
Contaminación acústica	RD 1367/2007, que desarrolla la Ley 37/2003 del Ruido (a emitir por el órgano sustantivo competente de la infraestructura)
Después de la aprobación inicial (preceptivos y vinculantes)	
Aguas	Art. 25.4 Ley de Aguas (TR aprobado por RDL 1/2001 y modificado por la Ley 11/2005) (*)
Costas	Art. 112.a y 117 Ley 22/1988 de Costas (+ D.T.1ª Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral, sobre la aplicación de la D.T. 3ª de la Ley 22/1988 de Costas)
Vías Pecuarías	Ley 3/1995 de Vías Pecuarías (legislación básica).
Carreteras	Art. 16.6 Ley 37/2015 de Carreteras.
Puertos	Art. 56 Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TR aprobado por RDL 2/2011)
Defensa Nacional	D.A. 2ª TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por RDL 7/2015.
Infraestructuras aeroportuarias	Disposición Adicional Segunda del RD 2591/1998 sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, modificado por el art. 29 Real Decreto 297/2013, que desarrolla el art. 166 Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.
Ferrocarril	Art. 7.2 Ley 38/2015 del Sector Ferroviario.
Telecomunicaciones	Art. 35.2 Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones.
Explosivos	Art. 44.2 Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de explosivos.
Hidrocarburos	Art. 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de Hidrocarburos.
Patrimonio Nacional	Art. 20 y Disposición Transitoria Sexta Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
Otros informes:	
Centros penitenciarios Minas Etc.	Art. 32.1.2ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía
(*) Solo vinculante en cuencas Intercomunitarias y sobre las competencias exclusivas (dominio público hidráulico, disponibilidad de recursos hídricos y obras hidráulicas). Sobre el resto de materias se entenderá preceptivo, por tener competencias compartidas. Nota: Todos los informes estatales regulados antes del 2003, son preceptivos y vinculantes. Apartado 4º D.A. 2ª Ley 13/2003 (todos son vinculantes, plazo de dos meses y sentido favorable; pero desfavorable en los casos de falta de solicitud o emitido con disconformidad, todo ello respecto a las competencias del Estado, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal).	

FIG.2/ Informes sectoriales de la Administración General del Estado

Fuente: BECERRA GARCÍA, A. (2017)

Ayuntamientos colindantes	Trámite de audiencia preceptivo tras la Aprobación Inicial conforme al Art. 36.1.2ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
Diputación Provincial	Art. 32.1.2ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (por afección a carreteras, infraestructuras o patrimonio de la DP).
Patrimonio del Estado, de la Junta de Andalucía y/o de la Diputación Provincial	Notificación de la Aprobación Inicial, Provisional y Definitiva a la administración titular de los bienes públicos afectados, conforme al Art. 189 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
Otros informes	Cuantos informes, dictámenes, pronunciamientos y notificaciones se requieran en los distintos instrumentos de planificación territorial subregional (POTS) y urbanística (PGOUS) que afecten al ámbito de la actuación.

FIG.3/ Otros informes

Fuente: BECERRA GARCÍA, A. (2017)

La problemática procedimental que se deriva de los informes ya ha sido analizada por otros autores (ARRANZ MARINA, 2010; SÁNCHEZ MORETÓN, 2012; CABRAL, 2016; BECERRA, 2017). Es habitual que cueste desentrañar la eficacia de los informes dada su naturaleza (preceptivos y vinculantes, preceptivos y no vinculantes, determinantes, facultativos) y su contenido, en el que una parte del propio informe puede ser vinculante y otra no vinculante, o también por una serie de realidades que la práctica ha sacado a la luz y que hace que se produzcan auténticos embrollos y enquistamiento de problemas difíciles de solucionar.

Así, como bien señala BECERRA (pp. 16 y 48), es frecuente que se presenten problemas como los siguientes: que en el informe se incluyan consideraciones que se inmiscuyen en la interpretación de normas ajenas, y que por ello debieran ignorarse o interpretarse, sin más, como “recomendaciones”; la indeterminación del ámbito urbanístico a que a veces se refiere el informe; informes incompletos que no se pronuncian sobre todas las competencias propias; la remisión del informe fuera de plazo o por órgano incompetente; etc. Situaciones todas ellas que generan no pocas controversias con los municipios. Los desacuerdos que normalmente se producen obligan frecuentemente a consultas bilaterales para resolver dudas, concretar soluciones, etc. lo que está en la base del alargamiento temporal de la tramitación.

Para el caso de Andalucía el plazo medio de tramitación del planeamiento en los municipios mayores de 50.000 habitantes, desde el acuerdo de formulación a su aprobación definitiva, se situaba en 8 años y 4 meses, según el estudio realizado para 21 municipios por la CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2009, p. 15). Nueve años después, en la presentación del anteproyecto de la nueva ley urbanística el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en una jornada celebrada en Huelva en enero de 2018 confirmaba que el tiempo de tramitación del planeamiento se prolongaba una media de más de 8 años, incluyendo tan solo el periodo comprendido entre la aprobación inicial y definitiva (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2018). Dada esta demora, ¿sigue siendo el territorio y la ciudad en el momento de aprobación del plan, 8 años después de haberse iniciado su redacción, el mismo que el que se consideró en el diagnóstico?

Adicionalmente, sucede que se está haciendo recaer progresivamente en los municipios el análisis y la solución de problemas que en la mayoría de las ocasiones correspondería abordar a la Administración Autónoma, efectuándose en las legislaciones sectoriales

peticiones exorbitantes de estudios justificativos a desarrollar por el PGU que, a veces, pueden ser tan costosos como el propio plan que se pretende aprobar, por lo que terminan retrasándose o haciéndose de una forma somera y poco fiable pero que, curiosamente y conscientes de que no es posible una gran exigencia técnica, se admiten casi siempre, cubriéndose así el expediente.

De la variedad y el número de estudios que hoy acompañan a un PGU podemos traer aquí los que, por ejemplo, se precisan en la Comunidad Valenciana con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. De acuerdo con su artículo 34, la memoria justificativa debe incluir:

“b). Documentos de la evaluación ambiental y territorial..., en los que se incluirán, si fueren necesarios, los estudios de tráfico, de movilidad y transporte, del potencial de vivienda y de suelo para actividades económicas, acústico, de inundabilidad, de disponibilidad de recursos hídricos, de evaluación socio-económica, de patrimonio cultural, de afección a la Red Natura y, en general, todos los que sean exigibles por aplicación de la normativa sectorial.

c). Estudio de paisaje.

d). Informe de viabilidad económica.

e). Memoria de sostenibilidad económica.”

Estos estudios han ampliado de manera significativa los que ya se exigían para esta misma Comunidad en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (STUYCK DEL PORTILLO, 2009, p. 19), lo que demuestra esa eclosión a la que estamos asistiendo, que es común en otras CC. AA., como nos recuerda SANTAMARÍA PASTOR (2016, p. 4) haciendo referencia a la documentación integrante del plan urbanístico que se requiere en el caso de Cataluña (arts. 69 a 76 del Reglamento de la Ley de Urbanismo).

En suma, la tramitación del PGU ha conducido a un engorroso proceso y a un extraordinario contenido que ha terminado lastrando por completo este instrumento.

La solución a este panorama no puede obviamente resolverse con una disminución de las fases de los planes, porque es consustancial al modelo de plan y solo podrá acortarse la tramitación si se modifica el modelo; es más, lo que está sucediendo es lo contrario, así la fase de Avance, que desde la Ley del Suelo de 1956 era considerada como una fase potestativa, preparatoria del plan, ha pasado a ser preceptiva, como sucede en la actualidad en la mayoría de las CC. AA. y no queremos decir con ello que sea desafortunado, pues nos parece necesario que exista de forma obligada un proceso

participativo en el que se pronuncie el público antes de desarrollar de forma exhaustiva los trabajos técnicos que requiere cualquier PGU, pero no es menos cierto que se añade una fase más al procedimiento que amplía el periodo de tramitación.

3. Los problemas que afectan a la naturaleza del plan

El plan es considerado un reglamento por buena parte de la doctrina y por el Tribunal Supremo, es decir, una disposición de carácter general. Eso hace que si en los tribunales contencioso-administrativos se produce su anulación de pleno derecho decae todo él, sin matices y sin posibilidad de subsanar deficiencias, así como todos aquellos planes y, en su caso, actos administrativos que deriven de su desarrollo.

Como desde que se presenta un recurso contra el plan hasta que se resuelve en los Tribunales pueden transcurrir varios años, periodo en el que está vigente el plan, las consecuencias de la anulación pueden resultar extraordinariamente perjudiciales.

Los numerosos informes a los que como señalábamos antes están abocados los planes hacen que en muchas ocasiones un simple error de tramitación o no recabar un determinado informe que para la administración actuante no se consideraba necesario, sea motivo de nulidad del plan. Pero junto a estos casos, que al fin y a la postre son objetivos, concurren otros supuestos en que los Tribunales pueden estimar la nulidad del plan.

Son casos menos objetivos en los que a veces, de manera radical, se anulan planes estimando falta de justificación suficiente de sus determinaciones; de esta manera se han anulado planes por apreciarse que ha habido una inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la Evaluación Ambiental Estratégica; porque no se ha justificado suficientemente el modelo territorial propuesto o la protección de un determinado espacio, etc. Estas decisiones de los Tribunales, algunas controvertidas, no serían demasiado gravosas si cupiera la subsanación, que se sustentaría en una más precisa o más elaborada justificación de determinadas decisiones del plan, pero su carácter reglamentario imposibilita toda subsanación. La cuestión es que en los últimos meses son continuas las noticias de anulaciones de planes (Logroño, Ibiza, Jaén, Laredo, Boadilla,

etc.) que crean una inseguridad jurídica y unos perjuicios que afectan a terceros de buena fe, los cuales están imposibilitados de ejercer sus derechos.

Ante esta situación se viene planteando por algunos autores la insatisfactoria regulación del régimen jurídico de los planes (SANTAMARÍA, 2014 Y 2016; IGLESIAS, 2015; BAÑO, 2009, 2016, 2017 Y 2017A; PAREJO, 2017; COMIGES, 2017) y la necesidad de su reforma, lo que actualmente parece que va a tener lugar, encontrándose ya en tramitación la "Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística" que, entre otras cuestiones, tiene como propuestas básicas las siguientes:

- Reconsiderar la naturaleza exclusivamente normativa del plan. Los planes pueden incluir normas, como es lo habitual, pero el acuerdo de aprobación y buena parte de sus resoluciones son actos administrativos y la imposibilidad de anulación no debería aplicarse a determinaciones que son actos administrativos, por ejemplo, la memoria económico-financiera o a los vicios formales que se puedan haber incurrido en la tramitación¹.
- Conservar todas las actuaciones realizadas que no resulten afectadas por la causa de nulidad o anulación y, de manera especial, los actos firmes y consentidos antes de la anulación de la disposición general que les diera cobertura. En suma, la anulación de un instrumento de ordenación no debe afectar a los instrumentos que la desarrollen salvo que la sentencia lo diga expresamente.
- Limitar con carácter general el plazo para la impugnación indirecta de las normas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El plazo propuesto en la proposición de ley no debe superar los cuatro años.

En definitiva, esta proposición de ley, caso de que prosperase vendría a dar un cambio de rumbo a la naturaleza del PGU, a desagregar sus contenidos separando lo que son disposiciones de carácter general del resto y, por tanto, determinaría que los planes constan de partes diferenciadas que producen efectos jurídicos distintos.

Con estos presupuestos básicos la propuesta supondría una respuesta a nuestro juicio adecuada a una parte de los problemas planteados por la configuración jurídica actual del plan. De hecho,

¹ Debe recordarse aquí que ya en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana se establece para los planes de

ordenación pormenorizada y planes parciales y de reforma interior los documentos que tienen eficacia normativa y los que carecen de ella (arts.39 y 40).

poco más puede hacer el Estado en este aspecto dentro de su marco competencial, pero estas medidas no pueden resolver los problemas que afectan a la tramitación de los planes que antes mencionamos.

4. La crítica del plan como método de diseño del futuro

Sobre el objeto de la planificación existe una amplia literatura en teoría de planificación que ha tratado de responder a la pregunta ¿para qué planificamos? Nos excusamos de entrar a exponer las distintas respuestas que sobre esta pregunta se han suscitado y sólo señalaremos la que a nuestro parecer constituye un punto de partida aceptable para distintas corrientes de pensamiento: la planificación es un método para la construcción de la decisión; planificamos para mejorar las decisiones.

En esta escueta tesis se sustentan numerosas definiciones. Basta traer tres de las más conocidas, como la más sencilla de DAVIDOFF & REINER, que definen la planificación como un proceso para determinar una acción futura apropiada mediante una secuencia de elecciones (1962, reimpresión 1976, p.11); la más completa de DROR, para quien:

“La planificación es el proceso a través del cual se prepara un conjunto de decisiones para la acción en el futuro dirigidas a la consecución de objetivos mediante los medios adecuados”. (1963, reimpresión 1976, p. 330);

o la más elaborada de ALEXANDER, para el cual la planificación es

“una actividad colectiva deliberada de desarrollar una estrategia óptima de acción futura para lograr un conjunto de fines deseados, de resolver problemas nuevos en contextos complejos, acompañada del poder y de la intención de destinar recursos y actuar como sea necesario para implementar la estrategia deseada” (1986, edición 1993, p.73).

De estas definiciones nos interesa llamar la atención que todas ellas giran sobre la idea de futuro; es decir, la planificación está orientada a lo que razonablemente puede proyectarse como futuro, lo que introduce en la planificación elementos de predicción y, por tanto, de incertidumbre. Por ello, el plan que es el instrumento en el que se materializa la planificación, debe incorporar los medios de implementación para el control de la acción futura, porque de otra manera sería incapaz de tener control sobre ese futuro deseable y previsto, tesis que ya planteó FRIEDMANN (1973),

señalando que la implementación debía formar parte indisoluble del plan, no pudiendo existir divorcio entre ambos.

Esta teoría clásica de la planificación racional ha sido cuestionada en buena medida por nuevos paradigmas en planificación como el que representa, de forma destacada, la teoría de la Elección Estratégica (*Strategic Choice*), que parte de la consideración de que la función principal de la planificación ha de ser la mejor comprensión del problema que se tiene por delante en este momento y que plantea un cierto desinterés por la idea de futuro, sobre el cual, señala, sólo hay un control limitado. (FRIEND & JESSOP, 1969; FRIEND & HICKLING, 1987; FALUDI, 1987).

El planteamiento básico de la teoría de la Elección Estratégica viene a decir, en síntesis, que la planificación a largo plazo implica la evaluación de decisiones inmediatas porque el futuro se construye con las decisiones del presente, que el éxito en la consecución de objetivos depende siempre de acciones nuevas en respuestas a circunstancias cambiantes, y que debe reconocerse la fragmentación del proceso decisional en la vida real y las limitaciones que tienen los que deben decidir. Todo sumado, cuestiona el modelo de planificación actual, en gran medida cerrado, pensado para un mundo futurible, definido por el propio plan y, por ello, autista.

En definitiva, podríamos decir, desde esta perspectiva, que lo que hace el plan clásico es asumir como certidumbre lo que no lo es, y establecer sobre este supuesto todo el aparato instrumental para llevar a cabo sus propuestas o soluciones. Esta ha sido ciertamente la experiencia de la planificación territorial (ordenación del territorio y urbanismo), la previsión de un futuro deseado. Como señala MAZZA, refiriéndose al plan urbanístico:

“El plan consiste en una anticipación total de las transformaciones urbanas, es la foto de la realidad planificada una vez que todas las transformaciones previstas se han alcanzado, o bien, el modelo general de la meta de un proceso deseado de transformación. El plan es, pues, la expresión de una racionalidad que no se ha realizado aún pero que debe realizarse, y es al mismo tiempo el instrumento para el florecimiento de esta racionalidad y su plena aplicación a la realidad planificada” (1992, reedición 2003, p. 36).

Modelo de plan que como es bien conocido procede de la corriente teórica del Movimiento Moderno, que se hace bien explícito en los apartados 85 y 86 de la *Carta de Atenas*. Frente a esta idea de plan, la realidad cotidiana nos

demuestra el escaso control del futuro y las necesarias correcciones que continuamente han de efectuarse en los planes para adaptarse a las situaciones cambiantes. FALUDI lo expresa con contundencia:

“Cuanto con más antelación se hacen los planes antes se modifica su contenido por el proceso decisional operativo, y cuanto mayor sea la incertidumbre que rodea a las decisiones del plan mayor es la posibilidad de alejarnos de éste.” (1987, trad. italiana, 2000, p. 198).

La conclusión de la escuela de la Elección Estratégica es que la planificación no debe ser otra cosa que un proceso continuo para ayudar a mejorar la toma de decisiones; es un ensamblaje de decisiones que reemplazan la planificación, entendida a la manera clásica, por un continuo de elecciones estratégicas. Lo esencial es establecer un procedimiento que ayude a la toma de decisiones, de ahí que el instrumento de que nos debemos dotar ha de ser esencialmente argumentativo antes que regulador, y adaptativo antes que rígido; por tanto, poco tiene que ver con el modelo de plan al que estamos acostumbrados en planificación territorial. Desde esta perspectiva se rechaza el plan que parte de certidumbres futuras, que no son posibles conocer y, por tanto, comprobar.

El resultado es que la planificación, para esta escuela de pensamiento es una cadena de decisiones estratégicas que se enfrenta a la incertidumbre paso a paso, de forma iterativa e incremental, valorando las consecuencias en el largo período de las decisiones inmediatas. Este planteamiento cuestiona, por tanto, cualquier tipo de plan, por muy flexible que éste sea, que se formalice en un único acto.

A medio camino entre la escuela de elección estratégica y la planificación territorial clásica puede situarse la planificación estratégica de ciudades, a la que es usual ponerla como el modelo a imitar por la planificación territorial. Cuando ponemos el ejemplo de estos planes estratégicos hablamos de unos instrumentos que carecen de normas reguladoras sustantivas; que a lo sumo establecen criterios de procedimiento; que no incorporan una programación económica; que no vinculan normativamente ni se aprueban mediante un procedimiento jurídico-administrativo sino negociado; pero que establecen unas líneas estratégicas de actuación que se materializan en unos proyectos, la mayoría de las veces esbozados someramente más que definidos, a los que se les asignan unos posibles agentes intervinientes que habrán de materializarlo con unos recursos financieros aproximados o por determinar, en un plazo temporal tentativo. Como

se ve, todo es un futurible que se irá conformando poco a poco, dependiendo de las circunstancias.

Esta es la gracia de la planificación estratégica, que los compromisos son con el modelo, pero queda abierto tanto el modo en que este se materializa como el plazo. El compromiso es siempre político-programático, no jurídico-administrativo. Como señala Alessandro GIANGRANDE (2005)

“el objeto de la planificación estratégica no es la prefiguración del orden futuro de la ciudad sino el conjunto de las decisiones operativas que contribuyen progresivamente a transformarla. Tal orden no es el objeto del plan, sino el producto de un proceso que el plan sólo puede contribuir a determinar.”

Para MAZZA, por otra parte, la planificación estratégica es “... sobre todo estructuración del proceso decisional a través de la construcción del consenso.” (1994, reedición 2004, p. 17). Para este autor lo que es esencial de la aproximación estratégica no es tanto la definición de la estrategia como la construcción de un consenso estable en torno a una meta compartida (p. 15).

Ciertamente este modelo no es fácilmente trasplantable a una práctica disciplinar, la de la planificación territorial, que encuentra sus límites en unos contenidos y en unos procedimientos de elaboración tasados; y que es de exclusiva intervención de la administración pública, que tiene un carácter jerárquico en el marco de un sistema de planificación, que es impositivo, aunque puede ser negociado.

De ahí, entonces, que las más de las veces lo más aproximado a la planificación estratégica de ciudades que se incorpora en planificación territorial sea la adopción de algunos de los mecanismos de participación ya bien experimentados en aquella, que se agregan al procedimiento de elaboración del plan sin incorporar el fondo del método. Bien es cierto que no es fácil trasladar este tipo de planificación, abierta, no normada, a un instrumento que, no se nos olvide, se presume que es un reglamento, que en cuanto tal puede ser redactado por la administración competente sin necesidad de apoyo formal o material, o sin siquiera consenso y desde luego incluso al margen de coalición alguna que lo soporte.

Es, por tanto, la diferencia entre una tendencia progresiva a un desarrollo de la planificación cada vez más sustentado en la participación y en la consideración del plan como un instrumento flexible cuyo contenido se desarrolla mediante otros instrumentos más precisos, que a la vez están habilitados para corregir y modular las

determinaciones no esenciales del plan que desarrollan, y el plan diseñado, el plan maestro de la Ley del Suelo, que establece de una vez por todas el programa y el calendario.

5. Los problemas que se derivan del modelo de plan

El modelo de plan corresponde a las competencias de las CC. AA. y por tanto es en ese marco en el que puede tener cabida la solución de buena parte de los problemas planteados. Este modelo está instituido desde 1956. Es el plan regulador, un tipo de plan que por sus propias características y por lo que hemos ya indicado es hoy un instrumento complicado de tramitar, pesado y que se adapta muy mal a los acelerados cambios que desde hace años tienen lugar en el territorio. Es un plan que no asume con facilidad estos cambios, y que por ello mismo se vuelve rápidamente obsoleto en los territorios más dinámicos, por lo que requiere frecuentes modificaciones. Modificaciones cuyo procedimiento de aprobación necesitaría, para comentarse, otro artículo.

Desde 1975 hasta ahora no se han innovado mucho los planes, que mantienen su herencia genética. Las CC. AA. tienen unas legislaciones con unos contenidos básicamente muy similares y no sería ofensivo decir que copian unas de otras. Ninguna se ha atrevido a innovar con decisión. Ya nos decía GARCÍA-BELLIDO (1999, p. 19) que las CC. AA. lo que habían hecho era clonar la legislación estatal

“en un acto de reconstrucción freudiana de la madre, sin antecedentes en nuestro Derecho... mostrando así que la inercia de los planes, rutinas y prácticas tradicionales ya probadas y en marcha, así como el peso cultural e ideológico del entero sistema heredado son demasiado potentes como para intentar buscarles otros padres más refinados y modernos. Esfuerzo, imaginación y riesgo político-económico que conllevaría una innovación hacia el futuro.”

Son planes que regulan de manera exhaustiva el territorio y la ciudad, que no quieren dejar escapar a su control ningún aspecto. Así, establecen densidades, estándares, determinan los porcentajes de vivienda pública, etc. y bajo el planteamiento de que desde el propio plan se pueden ahorrar tramitaciones posteriores se incluyen suelos urbanizables ordenados; se pormenoriza de forma exhaustiva el suelo urbano; pero más aún, en muchos planes, porque así lo permite la ley, incorporan normas que poco tienen que ver con la planificación de la ciudad sino con la edificación y la gestión. De esta

manera, se establecen reglas sobre los huecos mínimos de patios o la anchura de escaleras; condiciones de calidad e higiene, de seguridad, de accesibilidad etc.; o se incluyen normas de urbanización, de mobiliario y ajardinamiento urbano, o de tramitación de licencias, etc. En suma, cuestiones que bien pudieran aprobarse mediante ordenanzas municipales al margen del plan, y que lo hacen exhaustivo, dando lugar a normativas extensísimas que pueden superar tranquilamente las 400 páginas de un boletín oficial y que, si llegado el caso fuese anulado por los Tribunales se derribaría todo el entero edificio del urbanismo del municipio.

Lo cierto es que en cuanto a los instrumentos de ordenación las CC. AA. no han querido arriesgar, no ha habido valentía para dar un cambio de rumbo, a pesar de las persistentes críticas al modelo de plan, por lo que hasta la fecha se han ido poniendo parches a medida que se han detectado los aspectos que no funcionaban bien, pero todos ellos dentro de la lógica del modelo de plan existente.

El modelo de plan actual, que no difiere en sus elementos esenciales del modelo primigenio de la Ley de 1956 se caracteriza, ya lo hemos dicho, por su naturaleza reguladora. Que el plan sea normativo o regulador quiere decir que sus previsiones y actuaciones están tasadas y se desarrollarán conforme a lo prescrito en el propio plan; por tanto, es un plan que se instala en la certeza, ya sea esta real o hipotética, es decir, la certeza de los derechos existentes que el plan confirma (el suelo consolidado), o la certeza hipotética de los derechos vinculados a las transformaciones prescritas por el plan (el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable) (MAZZA, 2003, pp.124-125).

La naturaleza normativa del plan lleva consigo la penitencia. Si el plan es muy rígido difícilmente se puede adaptar a los posibles cambios que se produzcan y si es flexible no ofrece las debidas garantías a los promotores y propietarios de suelo. Garantías que se han obtenido en el momento de la aprobación del plan y no en el momento de la actuación, y por tanto cabe preguntarse: ¿Serán las circunstancias del momento de la intervención las mismas que el momento en que se diseñó el plan? ¿Está dispuesto el promotor inmobiliario a invertir en la actuación con las condiciones del plan si ha disminuido la rentabilidad de la operación; si se han producido cambios en la demanda, o se ha incrementado la oferta?, ¿es lógico que la actuación se desarrolle en base a una previsión de hace años que bien pudiera estar desfasada?

Si estas son las incertidumbres que se puede

encontrar el promotor, qué decir si lo observamos desde la perspectiva del gobierno local. ¿Si han cambiado las circunstancias, ya sean económicas, sociales o políticas, ha de mantenerse el plan, se revisa o se modifica? Terrible dilema: si se revisa existe desde luego la certidumbre de que no lo verá culminar el gobierno que tomó la iniciativa, pero la modificación tampoco está exenta de esta incertidumbre. Además, la cuestión es ¿qué es lo que se puede modificar, qué pasa con los derechos adquiridos?

La conclusión es que con el modelo de plan regulador las ventajas de la certeza de los derechos se pagan con la falta sustancial de flexibilidad del sistema (MAZZA, p. 134). Esta falta de flexibilidad le impide al plan afrontar las incertidumbres externas al mismo y es que en su concepción el PGU prevé el futuro y se configura en relación con él, pero no tiene la agilidad necesaria para adaptarse a los posibles cambios. El plan actual no deja de ser un plan diseñado, pensado para que se mantenga en el tiempo y que todas las actuaciones se realicen conforme al mismo, por ello toda modificación, dada la afectación a derechos subjetivos, es de una gran dificultad.

En suma, si se quiere seguridad el plan ha de ser normativo, si se quiere flexibilidad el plan ha de ser indicativo. La legislación estatal y de las CC. AA. ha trabajado siempre dentro de la lógica de la seguridad y en ese marco han proporcionado ciertas gotas de flexibilidad al plan, sin que estas hayan sido suficientes para alterar sustancialmente el modelo.

6. Las soluciones propuestas para resolver los problemas planteados

Como bien señalaba GARCÍA-BELLIDO (1999, p.18), el modelo urbanístico español constituye un sistema cerrado

“tan fuertemente trabado en su propia lógica socio-económica interna que alterarle alguna de tales características parciales o sustituirla por otra tomada de otro modelo haría resquebrajarse la entera estructura del modelo, para tener que reaccionar y volver a su estado de equilibrio anterior.”

Por ello mismo, ante la incapacidad de revertir este modelo, el plan se ha convertido en un instrumento muy complejo y de difícil manejo y se han buscado soluciones que podríamos denominar de agilización y de aligeramiento, no de transformación del modelo, para hacerlo algo más liviano.

Una de las soluciones es la ya apuntada en la

Proposición de ley que, como hemos visto, puede resolver solo algunos de los problemas planteados, aunque deja intactos los restantes. No queremos decir con ello que sea otro parche pues a poco que se analice la pretensión de la Proposición se observa que en caso de llegar a buen puerto se abre una brecha que puede tener consecuencias bien evidentes en el modelo de plan futuro.

Pero en el marco de las CC. AA. algunas han buscado, se podría decir que casi desesperadamente, soluciones en sus legislaciones para resolver en la medida de lo posible el más grave de los problemas que tiene el plan: la lentitud de su tramitación, producto de la carga que se le ha hecho llevar.

Este es un problema que requiere de forma acuciante su solución como revelan las constantes quejas de los municipios, de los propietarios de suelo y promotores inmobiliarios y de los usuarios en general, que observan cuanto se eterniza la elaboración de los planes y como los plazos de aprobación de cualquier modificación resultan exasperantes.

La Ley 2/2018 de Extremadura es bien elocuente de lo que venimos diciendo, cuando justifica con claridad en su exposición de motivos la necesidad de acortar los plazos y reducir las vicisitudes de tramitación ya que estas “... provocan inseguridad jurídica, incertidumbres y elevados costes administrativos y financieros...” y porque además se viene asistiendo

“al desarrollo exponencial de la compleja trama de intervención administrativa, en constante crecimiento, donde cada vez más agentes y organismos reclaman ser actores en los procesos de ordenación urbanística y territorial.”

La primera solución es, pues, de agilización. Para paliar de la mejor manera posible esta situación CC. AA. como Andalucía y Extremadura han optado por establecer medidas de coordinación y unificación de plazos para acortar el procedimiento en la tramitación de los informes sectoriales. Así ha sido en concreto en Andalucía con el Decreto Ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para protección del litoral, en el que se reduce y unifican los plazos de los informes sectoriales de competencia de la Comunidad Autónoma a 3 meses y con el Decreto 36/2014, que regula el ejercicio de las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el que se establecen las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística con la función principal de coordinación de los informes sectoriales. De la misma manera en Extremadura, con la aprobación de la mencionada Ley 2/2018, de 14 de febrero, de Coordinación Intersectorial

y de Simplificación de los Procedimientos Urbanísticos y de Ordenación del Territorio de Extremadura y con el Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la Composición, Organización y Funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el Procedimiento de Coordinación.

No obstante, el problema que se suscita es que estos órganos de coordinación lo son solo en las materias de competencia de la propia Comunidad Autónoma y no afectan a los órganos dependientes de la Administración General del Estado. Aunque se ha habilitado la posibilidad de que los mismos puedan participar en estos procesos de coordinación, caso de Extremadura, no les obliga, por lo que solo se subsana a medias el problema que se pretende resolver. La medida con ser importante no deja de ser paliativa.

En todo caso, no tenemos aún referencias respecto a cuanto se han reducido los plazos de tramitación, pero teniendo en cuenta que la Administración General del Estado está fuera de este marco no creemos que la reducción sea muy significativa a pesar de las buenas intenciones de las dos únicas CC. AA. que han planteado hasta la fecha estas medidas de agilización.

La segunda solución es de aligeramiento. Se trata de despojar al plan de algunos contenidos, los cuales se derivan a otro plan. Así surge el plan de ordenación estructural y el plan de ordenación urbana o plan pormenorizado, que se aprueban por órganos distintos.

Lo habitual es que el PGU efectúe la ordenación estructural y pormenorizada, dejando solo esta ordenación pormenorizada a las áreas remitidas a planeamiento especial, y a los planes parciales, aunque, en todo caso señalando para estas áreas usos y niveles de intensidad.

La primera Comunidad Autónoma en plantear la posibilidad de la aprobación de la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada por órganos distintos fue Canarias en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. La aprobación del plan correspondía a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, siendo de competencia de los municipios solo la aprobación de las modificaciones de la ordenación pormenorizada (art. 32.3). Por otra parte, los municipios con más de 10.000 habitantes o de igual número de plazas de alojamientos turísticos, o aquellos otros que demostrasen capacidad de gestión urbanística y económico-financiera debían formular el PGU desglosando en un Plan Operativo la ordenación pormenorizada (art. 33). Los planes pormenorizados debían actualizarse

al menos cada cuatro años siendo aprobadas estas actualizaciones por el Ayuntamiento, previo informe del Cabildo Insular y de la Comisión antes citada, sin que los mismos pudieran alterar las determinaciones de la ordenación estructural.

Posteriormente, la actual Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias determina que el plan general realiza la ordenación estructural y pormenorizada, aunque la Ley propugna que esta ordenación se establezca preferentemente en los instrumentos de desarrollo del plan general (art. 135). En suma, no se quiere que el PGU deje escapar del todo la ordenación pormenorizada.

El País Vasco será otra de las Comunidades Autónomas que tratará de aligerar el PGU. A estos efectos, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo establece que el plan podrá ordenar pormenorizadamente el suelo urbano o urbanizable o remitir su ordenación respectivamente a un plan especial, a un plan de sectorización o a un plan parcial según sea el caso.

Estos planteamientos, que no terminan de descargar al PGU de la ordenación pormenorizada culminará en la Comunidad Valenciana con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que dará un paso definitivo al establecer que la ordenación urbanística general, dividida en ordenación estructural y pormenorizada se ha de desarrollar en planes diferenciados. La ordenación estructural mediante el plan estructural y la ordenación pormenorizada mediante el plan de ordenación pormenorizada, plan parcial, plan de reforma interior y estudio de detalle (art.14). El plan estructural se aprueba por la Consellería competente en materia de Urbanismo y el Plan pormenorizado por el municipio (art. 44).

La Ley determina además que el plan general estructural puede ser modificado por los planes de desarrollo (arts. 19 y 44), rompiendo así una larga tradición de que el plan general no podía ser alterado por dichos planes (excepto los planes especiales que si podían hacerlo en determinados casos); no obstante, estos planes de desarrollo serán aprobados por la Consellería y no por los municipios.

Esta división entre plan estructural y pormenorizado, que hasta ahora solo está previsto en tres CC. AA., está también recogido en el actual anteproyecto de ley urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que parece que es una vía que empieza a consolidarse.

Otra medida para aligerar los planes, instituida ya desde la reforma de la Ley del Suelo de 1975, ha consistido en descargar a los municipios pequeños de parte del contenido del PGU. Como el instrumento perfeccionado no tenía todos los elementos que se consideran canónicos de un PGU se le da otro nombre. Surge así la figura de las Normas Subsidiarias Municipales, que aligera al plan general, al menos en dos aspectos, el Programa de Actuación y la no inclusión de suelo urbanizable no programado.

Podemos citar también la figura de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (NCSP), que ya estaba presente en la ley del 56, pero estas Normas solo podían ser dictadas por órganos de carácter nacional o provincial. Las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) pueden ser entendidas como una figura de carácter excepcional destinadas a los municipios que carecen de Plan General o de Normas Subsidiarias Municipales.

Por último, el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) será una figura sencilla, para municipios pequeños, cuyo contenido se limita al señalamiento del perímetro urbano, las alineaciones del sistema viario existente y las normas de edificación. Las NSP para ser aplicables requieren la existencia de dicho PDSU municipal.

Esos instrumentos, que podrían considerarse de carácter transitorio se han mantenido o han sido sustituidos por otros de similares contenidos por las CC. AA., fundamentalmente para dar respuesta a municipios muy pequeños que aún no cuentan con planeamiento y que difícilmente tienen capacidad no ya para tramitar, sino para gestionar un plan general, que por otra parte, en la mayoría de ellos resulta innecesario por la escasa entidad o complejidad de sus problemas urbanísticos.

7. Flexibilidad y certidumbre en el plan

Lo que hemos señalado en los epígrafes anteriores permite constatar que la planificación urbanística no ha efectuado un recorrido realmente significativo hacia una mayor flexibilidad a pesar de los esfuerzos realizados.

Una mayor flexibilidad de la planificación urbanística sólo es posible lograrla afectando a su propia esencia. ¿Cuál es la especificidad del PGU? Que sus decisiones consolidan derechos y obligaciones y traspasan el terreno de la decisión táctica o de la estrategia para entrar en el terreno de los vínculos jurídicos.

¿Qué determinaciones de los planes generan vínculos jurídicos? Dicho con un término general: la zonificación; es decir, la asignación de unas condiciones a partes del suelo o del territorio; esto es, la asignación desde el mismo plan de unas vinculaciones en términos de usos, permitidos o prohibidos, de una edificabilidad o una densidad que hacen que desde el plan se proporcione un título jurídico sobre un determinado espacio que queda así sujeto a unos derechos y obligaciones, y entre ellas, a actuar en unos plazos determinados. Se dota de un estatuto jurídico a cada parte del territorio, todo el término municipal se sujeta a norma, está clasificado y calificado, lo que le presta a la previsión realizada apariencia de solidez, pero se revela en la práctica, casi siempre, como una previsión infundada y desde luego continuamente superada por la realidad. Como es conocido, la rápida obsolescencia de los planes urbanísticos es un hecho comprobado a poco que el municipio tenga una cierta dinámica de crecimiento.

Es natural que en una cultura de la planificación como la nuestra, del *master plan*, no sea bien acogida la modificación del plan. Sobre toda modificación recae siempre la sospecha de intereses espurios, añadida a la consideración de que esto sucede por la inadecuada construcción del plan y nunca al reconocimiento de que el modelo de plan, que diseña un futuro cerrado, es lo que conduce a su continua y necesaria modificación.

De lo que se trata, por tanto, es de cómo incorporar la incertidumbre de la vida real en la planificación, cómo hacer posible que los planes no sean obsoletos al poco tiempo de su adopción, cómo evitar su rigidez y su aparente y ficticia solidez para hacerlos duraderos.

Creemos que un plan puede ser duradero si se mantiene en su nivel de certidumbre y si es flexible en sus determinaciones. Por certidumbre entendemos situarse en el plano en el que las decisiones de planificación se sitúan más próximas a las decisiones operativas; es decir, la propuesta del plan se puede materializar prácticamente sin intermediaciones; por flexibilidad entendemos que la propuesta marque el qué hacer pero no el cómo o en qué momento. En palabras de FALUDI (1987, trad. italiana 2000, p. 276):

“La flexibilidad del plan hace referencia a la capacidad de superar la desviación -creada por la incertidumbre- entre la planificación y el proceso decisional operativo...”

La conjunción de ambas características, a nuestro juicio, determina la solidez del plan y su vigencia temporal.

Como quiera que esto se sabe, ante la perfecta lógica interna pero irreal de la norma que regula los planes, éstos han tratado de solventar la contraposición entre flexibilidad y certidumbre mediante dos vías; una, sobredimensionando el suelo urbanizable, dos, flexibilizando la zonificación, haciéndola más general.

Ciertamente, ante la incertidumbre nada mejor que clasificar todo el suelo posible para multiplicar las oportunidades y de esta manera poder incorporar toda actuación cualquiera que sea el lugar en que se pretenda. Las consecuencias de esta estrategia son el crecimiento a saltos, el incremento de los costes de urbanización para llevar los servicios a las nuevas zonas no colindantes a los suelos urbanos existentes y la multiplicación del precio del suelo en los espacios intersticiales. Como es sabido, no porque se produzca este sobredimensionado disminuye el precio del suelo, sino que una vez alcanzado el objetivo dorado de la clasificación por el arte o la ciencia del urbanismo se retiene de forma especulativa. La otra vía es flexibilizando los contenidos de la zonificación, antes con el denominado suelo urbanizable no programado, ahora con el suelo urbanizable no sectorizado.

Lo cierto es que ambas vías actúan, ante el desconocimiento del futuro, facilitando una más amplia posibilidad de elección.

8. La insuficiencia de las medidas adoptadas. Hacia una alternativa

Como hemos visto, está en proceso una reforma que pretende reforzar la seguridad jurídica de los planes generales y se han adoptado medidas en algunas CC. AA. destinadas a hacer planes urbanísticos más ágiles, pero la cuestión es si este camino tiene más recorrido o si es necesario un cambio de paradigma de la planificación para solventar los problemas mencionados. El PGU es un instrumento sofisticado y complejo, lo que se traduce, como señala FERNÁNDEZ NAVARRO (2018), en una alta vulnerabilidad, que se deriva de la complejidad de su contenido, tanto sustantivo y documental, como de su tramitación.

¿Debemos cambiar el modelo de plan, o mejor dicho el sistema de planificación? Porque de eso se trata, ya que modificar el modelo del PGU supone de inmediato un reacomodo de los planes que lo desarrollan.

El debate sobre el modelo de plan ya tiene larga trayectoria en España. El “Documento de análisis nº 2/93 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)”, 1993; el “Informe sobre Suelo y Urbanismo en España” del Ministerio de

Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1996; o el “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español”, del Ministerio de Vivienda, 2010, por solo referirnos a documentos emanados o auspiciados por organismos públicos, y el artículo antes citado de García-Bellido, plantean desde distintas aproximaciones la necesidad de cambios en el modelo de plan; desde cambios drásticos como los señalados por el mencionado autor, que derivan de su crítica prácticamente total al sistema entero, a los más limitados que planteaba en su momento el MOPT.

El Libro Blanco, que recoge las reflexiones que ya venían realizándose con anterioridad, señala la necesidad de modificar las características del PGU porque:

el planeamiento urbanístico, tal y como está planteado en la mayor parte de las Comunidades Autónomas necesitaría cambios importantes. El primero sería la diferenciación entre los objetivos a corto y a largo plazo. La necesidad de incluir algo parecido a la planificación estratégica para la definición de las grandes líneas de construcción de la ciudad se viene demandando incluso independientemente de la necesidad de hacer más sostenible el territorio planificado. Incluso se le ha llegado a dar nombre: plan ciudad, plan estratégico urbano, plan de objetivos o planificación urbana a largo plazo (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010, p. 35).

¿Qué sustenta esta posición? Que un plan estratégico es más adecuado en las actuales circunstancias de cambios acelerados; que el plan general debe abandonar toda idea de rigidez en su regulación. Aunque el Libro Blanco no es más explícito, entendemos que esa regulación debe ser menos determinista y más directiva. A nuestro juicio deben dejarse las normas de aplicación directa a un plan, o planes, de desarrollo del anterior, que tenga una escala de mayor detalle y que se realice para el momento en que efectivamente se va a actuar, pues es cuando se pueden enfrentar, considerar y evaluar todas las circunstancias.

Este planteamiento, a nuestro juicio, descarga al plan general de un bagaje que se juzga innecesario e inadecuado, pues este plan, de escala municipal, a lo que debe aspirar es a esbozar un camino, orientar un modelo de ciudad y territorio y dejar su concreción a la planificación de desarrollo.

De entrada debemos reflexionar para qué hacemos los planes. No estamos ya en la fase de los primeros años de la democracia en que era necesario ordenar las ciudades, equiparlas y proporcionarles infraestructuras después de la desidia urbanística anterior; tampoco es

el momento de dotar de planeamiento a los municipios. La inmensa mayoría de los municipios que tienen la más mínima actividad urbanística cuentan ya con figura de planeamiento y estos planes ya no se formulan *ex novo* sino que se revisan o modifican; en cuanto a los municipios más pequeños progresivamente van aprobando sus documentos de planificación o solucionando sus problemas con normas de ámbito supramunicipal.

No estamos, por tanto, en esa fase aguda de finales de los años 70 del pasado siglo, de comienzos de la andadura democrática municipal. Tampoco parece que estemos ahora en una fase inmobiliaria expansiva. El urbanismo ha de volcarse en la ciudad construida, en su regeneración o renovación, aun cuando lógicamente sean necesarios nuevos desarrollos urbanos, pero estos años no son aquellos a los que hubo de enfrentar la sociedad española en el periodo de las grandes migraciones campo ciudad de los sesenta-setenta o de la década del boom inmobiliario que sufrimos en el periodo a caballo entre el fin del pasado siglo y comienzos del presente.

Si bien en líneas generales los planes ya han establecido las pautas del modelo territorial municipal, deben acometer problemas básicos aún sin resolver, entre otros: una más eficaz intervención sobre los centros históricos, mayor vinculación de los planes urbanísticos con la política de vivienda, la sobreclasificación de los suelos urbanizables, o la reconversión de los procesos de parcelaciones irregulares en suelo no urbanizable.

Sin embargo, el PGU mantiene su impronta. Sigue siendo el plan pensado para el desarrollo expansivo de la ciudad y sigue siendo un plan que cada vez que se revisa parece que parte de cero, como si no hubiese normas que ya rigen su suelo urbano. El nuevo plan hace siempre el mismo recorrido, no deja espacio sin escudriñar aunque sea para repetir lo ya dicho y lo ya normado.

Pensamos que estamos en una situación distinta y planteamos la necesidad de un tipo de documento diferente, basado en la idea de lograr una mayor flexibilidad, en establecer un marco o una visión espacial de un territorio que pueda desarrollarse mediante otros instrumentos que han de concretar las actuaciones siguiendo los criterios de dicha visión espacial.

La clasificación del suelo, tradicional en el ordenamiento jurídico español, dota a los planes

de una certeza y seguridad que en muchos casos resulta perjudicial para las previsiones del planeamiento y la ejecución de sus determinaciones, de aquí que el establecimiento de derechos y obligaciones debería sustanciarse no en el momento de las previsiones de crecimiento de la ciudad, sino en el de la planificación efectiva de la ordenación de estos crecimientos, de la renovación o de la regeneración urbana.

Dos cuestiones se derivan necesariamente de este planteamiento; por una parte, los planes de desarrollo deben realizarse cuando se estime su necesidad, no siendo objeto, por tanto de una programación a priori establecida para un periodo futuro en el que se desconoce cuál va a ser el escenario que el municipio va a tener, y por otra, estos planes pueden, de forma justificada, modificar la estrategia urbanística municipal; es decir, se trata de romper esa planificación en cascada que hemos mencionado².

Estas reflexiones nos llevan a reconsiderar el modelo actual de planeamiento, piramidal y rígido, para dotarlo de una mayor flexibilidad y autonomía. Para ello es preciso diferenciar distintos niveles operativos en los procesos de planificación:

1. El de las estrategias de la *política urbanística municipal a medio y largo plazo*, donde se deben adoptar decisiones sobre el modelo territorial, los sistemas estructurantes y las pautas y directrices para la intervención sobre la ciudad existente y para los nuevos desarrollos urbanos. A este nivel las determinaciones deben ser directivas (directrices, criterios, recomendaciones). Es además el nivel donde se debe facilitar los procesos de concertación interadministrativa y la evaluación ambiental estratégica simplificada.
2. El de la *ordenación básica del suelo urbano*, a través de un instrumento de planificación de la ciudad, de carácter normativo, que sirva para la programación de actuaciones e inversiones a nivel de ciudad y la concertación ciudadana. Este instrumento delimita el suelo urbano consolidado y no consolidado.
3. Un tercer nivel de *ordenación de detalle*, que permita el desarrollo pormenorizado de los suelos urbanos o urbanizables, si bien dotada de autonomía propia; en el primer caso, en el marco de la ordenación del suelo urbano y, en el segundo caso, de los criterios

² Este planteamiento ya estaba recogido en la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, que

suprimía la programación del suelo urbanizable y rompía la jerarquía entre planes.

establecidos por el documento de estrategias de la política urbanística municipal.

4. Complementariamente, un cuarto nivel atendería las especificaciones técnicas de los procesos constructivos y de urbanización.

La materialización de estos niveles de planificación debe llevarse a cabo mediante la definición de distintos planes dotados cada uno de contenidos, documentación y tramitación propios.

En lo que respecta a la tramitación de los planes, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas deberían reconsiderar y racionalizar su participación en los procesos de elaboración del planeamiento. Si bien la tarea es ardua pues tendrían que revisarse las exigencias establecidas por las distintas legislaciones sectoriales, al menos una medida que resultaría básica sería la de normalizar los plazos de emisión de los informes exigidos por las legislaciones sectoriales así como concentrarlos en un informe único, estatal por un lado y autonómico por otro, emitidos en un plazo razonable y sin carácter vinculante.

Estos informes, junto con el propio plan, son los que han de servir de base para el establecimiento de un proceso de concertación entre administraciones que permita lograr el acuerdo.

Por otra parte, consideramos que debe eliminarse de una vez la tutela en el ejercicio de la competencia que ejerce la CC. AA. sobre el Municipio. Como señala MEILÁN (2002), el procedimiento bifásico actual (aprobación provisional por el Municipio y definitiva por la Comunidad Autónoma) no parece que resuelva en la práctica los problemas que se pretenden eliminar “a tenor de los numerosos litigios existentes”. VALLINA por su parte, estima que (2002, p. 36)

No hay por qué seguir manteniendo la desconfianza hacia las entidades municipales que supone el sistema vigente y que... responde a tesis periclitadas propias de un Estado unitario de corte centralista

En efecto, si tras el proceso de concertación se mantiene la discrepancia, y se aprueban planes que se presupone invaden competencias sectoriales o vulneran la legalidad, el requerimiento de nulidad y la impugnación deben ser, a nuestro juicio, el camino más adecuado, el cual ya se encuentra previsto en los artículos 63.1 a) y 65.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y con carácter general en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la

Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En definitiva, el modelo de relaciones interadministrativas en que se basa la aprobación del plan requiere su superación. Las transformaciones económicas, sociales y territoriales y las condiciones de complejidad e incertidumbre actuales demandan un nuevo modo de gobernar esta política pública. Debe primar la concertación, la acción conjunta en el ejercicio de las respectivas competencias frente a la imposición de hecho que en la actualidad rigen las relaciones interadministrativas, para propiciar un proceso en red en el que interactúen los distintos actores públicos en pro de un objetivo común, la ordenación urbanística del municipio.

9. Bibliografía

- ALEXANDER E.R. (1986): *Approaches to Planning. Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*, Gordon and Breach, 1993, pp. 173.
- ARRANZ MARINA, T. (2010): “Los informes sectoriales en materia de urbanismo”, en *Práctica urbanística*, nº 96, pp. 70-86.
- BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho urbanístico común*, Madrid, Lustel, pp. 564.
- (2016): *Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico*, en GIREU FONT, J; BASSOLS, M. & MENÉNDEZ REXACH, A. (Dir.) *El derecho en la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 859-871.
- (2017): “El plan urbanístico en ruina” en *Práctica urbanística*, nº 144, pp. 8.
- (2017a): “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 311, pp. 43-56.
- BECERRA, GARCÍA, A. (2017): “Normativa e informes sectoriales”, en *Jornadas sobre la incidencia de los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*, 23 de febrero y 2 de marzo, La Rábida (Palos), 23 de febrero, Junta de Andalucía y Diputación Provincial de Huelva, pp. 52.
- CABRAL, A. (2016): “Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad”, en *Revista Digital CEMCI*, nº 29, enero-marzo, pp. 43.
- CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2009): *Fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA)*, pp. 32.
- COMINGES, F. (2017): “Los efectos de la anulación judicial de un plan. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 314, pp. 45-82.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2018): *José FISCAL asegura que la*

- nueva ley de urbanismo de Andalucía tendrá un marcado carácter municipalista. Recuperado, 30 de noviembre de 2018, de <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaWeb/menuitem.30d4b35a97db561716f2b105510e1ca/?vgnnextoid=5feda45be99e0610VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=2229b8f8606b8210VgnVCM10000055011eacCRD>
- DAVIDOFF, P. & REINER, T. (1962): "A Choice Theory of Planning", en *Journal of American Institute of Planning*, Vol. 28 (reeditado en Faludi, 1973, *A Reader in Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press, 1976, pp.11-39).
- DROR, Y. (1963): "The Planning Process. A Facet Design", en *International Review of Administrative Sciences*, nº 1, Vol. 29 (reeditado en Faludi, 1973, *A Reader in Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press, 1976, pp.323-343).
- FALUDI, A. (1973): *A Reader in Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press, 1976, pp. 399.
- (1987): *A decision centred view of environmental planning*, Pergamon Press (trad. Italiana: *Decisione e pianificazione ambientale*, Bari, Edizioni Dedalo, 2000, pp. 432).
- FERNÁNDEZ NAVARRO, D. (2018): "Los efectos de la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico", en *Jornadas sobre Los retos de la disciplina urbanística de Andalucía en Andalucía ante una nueva ley*; Sevilla, 3 de abril; Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, pp.17.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1980): *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas & Thomson Reuters, 2014, pp. 254.
- FRIEDMANN, J. (1973): *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*, New York, Anchor Press, pp. 289.
- FRIEND, J.K. & JESSOP, W.N. (1969): *Local Government and Strategic Choice*, London, Tavistock Publications, pp. 296.
- FRIEND, J.K. & HICKLING, A. (1987): *Planning under Pressure. The Strategic Choice Approach*, Oxford, Elsevier, 2005, pp. 387.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1999): "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", en *Documentación Administrativa*, nº 252-253, pp. 11-85.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Ed. Civitas, 2 volúmenes: volumen I, pp. 459.
- GIANGRANDE, A. (2005) *Un nuovo metodo di pianificazione/progettazione sostenibile*. [en línea] Fuente de documentación electrónica [Fecha de consulta: 28 de marzo] Disponible en <http://www.tipus.uniroma3.it/Master/lezioni/giangrande/dispense/progstra.htm>
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2015): "Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo", en *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 301, pp. 77-149.
- JALVO, J. & SANTOS, R. (2001): "Planeamiento urbanístico", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Manual de urbanismo*, (pp. 97-231), Madrid, Ed. INAP.
- MAZZA, L. (1992): "Transformazioni del piano a Torino", (reeditado en MAZZA, 2003: *Transformazioni del piano*, Milán, Franco Angeli, pp. 33-69).
- (1994): "Difficoltà della pianificazione strategica", (reeditado en MAZZA, 2004: *Piano, progetti, strategie*, Milán, Franco Angeli, pp. 7-17).
- (2003): "Verso una pianificazione urbanistica piu flessibile e negoziabile", *Cartas Urbanas*, nº 8, pp. 124-137.
- MEILÁN GIL, J.L. (2002): "Autonomía local y planeamiento urbanístico", en *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 288, pp. 39-56.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1993): *La incidencia del proceso de formulación del planeamiento en la disponibilidad de suelo y vivienda*. Documento de análisis 2/93., pp. 19.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Centro de Publicaciones, pp. 295.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*; Centro de Publicaciones, pp. 168.
- MUÑOZ MACHADO, S. & LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2009): *El planeamiento urbanístico*, Madrid, Ed. Iustel, pp. 281.
- PAREJO ALFONSO, L. (2017): "El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza", en *Práctica Urbanística*, nº 144, pp. 35.
- PAREJO, L. & JIMÉNEZ-BLANCO, A. & ORTEGA, L. (1990): *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Ed. Ariel, 1998, 2 volúmenes; volumen II, pp. 715.
- SÁNCHEZ MORETÓN, F. (2012): "Los informes en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en Castilla y León: especial referencia a los sectoriales y al trámite ambiental." [en línea: 1 de octubre de 2018] <http://www.lasalina.es/presidencia/asistenciajuridica/asesoramientojuridico/estudioseinformes/urbanismo/documentacion/procedimientoplaneamientourbanisticoversion8112012.pdf>
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): "Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos", en *Revista de Administración Pública*, nº 195, pp.197-215.
- (2016): "Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes", en *Práctica Urbanística* nº 141, pp. 1-16.
- STUYCK DEL PORTILLO, J. (2009): *Guía básica para la redacción de planes generales en pequeños municipios*, Valencia, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, pp. 223.
- VALLINA VELARDE, J.L. (2002): "Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo", en *Revista de Estudios de Administración Local*, nº 288, pp. 11-37.