

# Consecuencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 en la situación urbanística de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Cristóbal HUGUET SINTES, Pedro AGUILÓ MONJÓ Y José BONILLA VILLALONGA

Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Jefe del Departamento de Urbanismo. Jefe del Servicio de Urbanismo

**RESUMEN:** El impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 sobre el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma ha sido prácticamente irrelevante dada la limitada aplicación en las Islas Baleares de la reforma de la legislación urbanística operada entre 1990 y 1992.

La Comunidad carece todavía de un cuerpo legislativo completo y propio en materia de urbanismo habiéndose limitado la actividad legislativa en materia de urbanismo, a la regulación de aspectos parciales del planeamiento. Dicho cuerpo normativo, del que la Ley 6/97, de 8 de julio, del Suelo Rústico, constituye el primer paso, se encuentra en período de formulación y pretende adaptar la regulación de la actividad urbanística en el marco de la Comunidad Autónoma a su realidad administrativa territorial y socioeconómica.

*Descriptores:* Legislación urbanística; Doctrina constitucional, Islas Baleares.

## I. VALORACIÓN GENERAL

**E**l impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/97, de 20 de marzo, sobre el ordenamiento jurídico urbanístico general ha sido, sin duda, muy importante. Sin embargo, el tiempo transcurrido desde entonces ha relativizado su trascendencia para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares atendiendo a las siguientes circunstancias concurrentes:

1. Con carácter general, la doctrina y la práctica han disminuido la aparente complejidad derivada de conjugar los «restos» vigentes del Real Decreto Legislativo 1/92 con la «resurrección» del Texto Refundido de 1976.

2. De manera específica debe resaltarse la limitada aplicación de la reforma de la legislación urbanística de 1990-1992 en el ámbito de las Islas Baleares si se tiene en cuenta lo siguiente:

a) La aplicación plena del Real Decreto Legislativo 1/92 sólo afectaba al municipio capitalino de Palma de Mallorca, cuya revisión del PGOU está, actualmente, en trámite de aprobación definitiva.

b) No se habían producido adaptaciones del planeamiento vigente al Real Decreto Legislativo 1/92 ni la aplicación, al menos generalizada, de la extinción o reducción de derechos patrimonializados por el incumplimiento de los plazos de ejecución otorgados.

3. La normativa de 1992 con mayor incidencia aplicativa fue la que regulaba las valoraciones urbanísticas y el

aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. Pues bien, una y otra, son materias contenidas en el proyecto de ley que, por vía de urgencia, tramita el Gobierno del Estado y que está, hoy, sólo pendiente del trámite del Senado, lo que parecía —y parece— hacer aconsejable esperar a su promulgación para el ejercicio de la competencia legislativa autonómica que permita aprobar la Ley del Suelo Balear.

4. Lo expuesto debe complementarse con el análisis de la normativa legal aprobada por el Parlamento de las Islas Baleares, en materia de urbanismo; con la referencia a determinadas normas reglamentarias para la adaptación a nuestro ordenamiento propio de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/92 y con el anticipo de las líneas directrices de una propuesta de Ley del Suelo Balear.

## **2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA BALEAR PREVIA Y POSTERIOR A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 61/97**

Dejando aparte la legislación en materia de ordenación del territorio (Ley 8/87, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares) y de espacios naturales protegidos (que va desde la Ley 1/84, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial hasta la Ley 1/91, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, modificada parcialmente por la Ley 7/92, de 23 de diciembre), la legislación estrictamente urbanística se acometió a finales de los años ochenta con la pretensión de sustituir, en nuestro ámbito territorial, el Texto Refundido de 1976 por tres leyes autonómicas que, respectivamente, comprendieran las materias que habían dado lugar al triple desarrollo reglamentario de aquél: el planeamiento, la gestión urbanística y la disciplina urbanística. Solamente esta última fue aprobada, dando lugar a la Ley 10/90, de 23 de octubre, de disciplina urbanística. El proceso de aprobación de las otras dos, aún contando con algunos borradores previos, quedó paralizado por la

entrada en vigor de la normativa estatal de 1990-1992 y por la interposición contra el Real Decreto Legislativo 1/92 de recurso de inconstitucionalidad.

Junto a ello y para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, se aprobó la Ley 9/90, de 27 de junio, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad, que trasladó a éstos, de manera prácticamente íntegra, la función ejecutiva, incluida la aprobación del planeamiento, que antes era competencia autonómica.

Las demás iniciativas legislativas tuvieron un contenido puntual o parcial y dieron lugar a la Ley 10/89, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal; a la Ley 8/88, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación, o a la Ley 1/94, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa.

Finalmente, con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 61/97, se ha aprobado la Ley 6/97, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares para ordenar la reciente sustitución de las actividades tradicionales por otras basadas en usos turísticos, residenciales y de servicios, en un contexto de territorio frágil y escaso que debe preservarse como principal activo de futuro de nuestra Comunidad Autónoma y de insuficiente y escueta regulación estatal sobre la materia.

## **3. NORMAS REGLAMENTARIAS PARA LA ADAPTACIÓN A NUESTRO ORDENAMIENTO PROPIO DE LO ESTABLECIDO EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/92, DE 26 DE JUNIO**

En este apartado debemos referirnos a las siguientes normas reglamentarias:

a) Decreto 12/92, de 13 de febrero, sobre plazos para cumplir y adquirir facultades urbanísticas previstas en la Ley 8/90 y el Decreto 81/94, de 30 de junio, por el que se prorrogan los plazos para el cumplimiento

de los deberes urbanísticos, establecidos por el Decreto 12/92;

b) Decreto 90/94, de 13 de julio, sobre criterios para la delimitación de áreas de reparto y cálculo y aplicación del aprovechamiento tipo, y

c) Decreto 2/96, de 16 de enero, sobre regulación de capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial.

A las disposiciones reglamentarias referidas puede añadirse el Proyecto de Decreto que, a la vista del Real Decreto Ley 5/96 y de la Ley 7/97, regulaba la formulación, a instancia de parte y sin concurso, de los Programas de Actuación Urbanística, a pesar de que, hasta la fecha, no ha sido aún aprobado.

Para una mejor comprensión de su alcance, resulta conveniente dar cuenta de un resumen del contenido de las respectivas Exposiciones de Motivos de las normas reglamentarias citadas:

1. La Exposición de Motivos del *Decreto 90/94, de 13 de julio*, sobre criterios para delimitación de Áreas de Reparto y cálculo y aplicación del Aprovechamiento Tipo, señalaba entre otras cosas, lo siguiente:

*1. Las disposiciones contenidas en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo referentes a delimitación de áreas de reparto y otros aspectos directamente relacionados con la técnica del aprovechamiento tipo, remiten a posterior definición una serie de determinaciones necesarias para la efectiva concreción e instrumentación de los mismos que han sido objeto de soluciones muy diversas y en muchas ocasiones contradictorias por lo que parece necesario la unificación de criterios en el ámbito de ésta Comunidad Autónoma respecto de éstos temas puntuales, hasta tanto la globalidad de la Ley no sea objeto de adaptación definitiva mediante legislación propia.*

*2. El primer aspecto que se plantea es el establecimiento de criterios para la delimitación de áreas de reparto y cálculo del aprovechamiento tipo en los suelos urbanos consolidados en los que el aprovechamiento urbanístico determinado por el planeamiento no guarda relación con la superficie de la parcela de que se trate y*

*entre los que cabrá distinguir entre aquellos que derivan de un crecimiento de carácter orgánico y los que derivan de desarrollos que obedecen a una concepción unitaria de la ordenación.*

*Respecto de los primeros, la técnica del aprovechamiento tipo plantea la inexistencia de vínculo entre la superficie de la parcela y lo que resulta edificable en ella y la de una media de referencia de aprovechamiento unitario, lo que origina la existencia de tejidos urbanos de enorme riqueza ambiental y con gran disparidad de aprovechamientos entre parcelas para los que se establece la posibilidad de que cada parcela constituya el ámbito de aplicación de la técnica del aprovechamiento tipo y que éste pueda venir definido por referencia a características generales de ordenación.*

*El segundo tipo de suelos es el de los ordenados mediante tipologías de edificación que definen el aprovechamiento real por referencia a profundidades edificables y alturas para los que establece la posibilidad de considerar como ámbito de referencia del aprovechamiento la superficie ocupable de la parcela, que es el único parámetro de superficie de suelo con el que puede vincularse el mismo y la de considerar subsumido en el aprovechamiento principal aquellos aprovechamientos secundarios cuya materialización efectiva no resulta predeterminada por la misma.*

*3. Un segundo problema que se plantea en éstos suelos consolidados es el de las zonas que, por derivar de ámbitos de gestión diferenciada, pueden estar en situaciones especiales en lo referente al cumplimiento de los deberes legales que define el artículo 20 del Texto Refundido para las que se establece la posibilidad de su tratamiento como áreas de reparto independientes.*

*4. Por último, y a efectos de facilitar la futura gestión del planeamiento mediante la reducción en lo posible de los desequilibrios derivados de los diferentes aprovechamientos interzonales, se determina la posibilidad de delimitación de áreas por zonas de tipología homogénea.*

*5. La definición de uso característico de zona que contempla el vigente Texto Refundido, parte de la base de la unívoca definición por parte de la normativa urbanística de las superficies que resultan*

*edificables para cada uso permitido lo que no sucede en la normativa del planeamiento general desarrollado en el ámbito de ésta Comunidad, en la que generalmente, se permite, además del uso principal, toda una serie de usos compatibles cuya magnitud sólo será cuantificable una vez edificada la parcela, por lo que se establece la posibilidad de considerar como uso característico de la zona el uso principal y compatibles.*

6. Respecto de la definición de áreas de reparto en suelo urbanizable, de la inclusión en una única área de la totalidad de sectores asignados a un mismo cuatrienio derivaría la existencia de un aprovechamiento intersectorial, que la práctica totalidad de planes generales aprobados en el ámbito de ésta Comunidad han procurado evitar por las complicaciones de gestión de planeamiento que el mismo comportaba, tendencia ésta que se recoge estableciendo la posibilidad de definir áreas de reparto no coincidentes con el conjunto de sectores asignados a una etapa temporal del plan.

7. El artículo 59 del Texto Refundido deja abierta la definición del aprovechamiento en base al cual resultarán valorados los terrenos destinados a sistemas y no incluidos en área de reparto determinándose ahora como ámbito a efectos de determinación de dicho aprovechamiento el del polígono o polígonos fiscales en los que los terrenos resulten incluidos o con los que resulten contiguos según el caso.

8. Respecto de los procedimientos de ajuste entre los aprovechamientos reales y los susceptibles de apropiación, el Texto Refundido contempla la posibilidad de monetarización de los intercambios de aprovechamiento que ahora se aclarara con carácter genérico.

9. Por último algunos de los instrumentos de planeamiento general formulados en ésta Comunidad han incorporado a su regulación medidas de fomento en forma de incentivos de gestión que se estima conveniente incorporar a la técnica del aprovechamiento tipo, estableciendo la posibilidad de poder destinar a tal fin aprovechamientos que resulten atribuibles a la administración.

2. La Exposición de Motivos del Decreto 2/96, de 16 de enero, sobre regulación de

capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial señalaba, entre otras cosas, lo siguiente:

*La capacidad de población resultante de la ejecución de las determinaciones del planeamiento es una magnitud muy importante cuya concreción viene exigida por la legislación urbanística en vigor y que en el territorio de la CAIB ha sido, en la inmensa mayoría de los casos, evaluada en función de la aplicación de índices zonales de densidad.*

*Los trabajos de revisión de los planeamientos generales municipales han detectado una falta de coherencia entre los parámetros de población resultantes de la aplicación de los índices zonales de densidad y los que resultarían de la aplicación de los índices volumétricos determinados, para cada zona de ordenanza, por las Normas Urbanísticas.*

*La caracterización de la capacidad de población como determinante para la consecución de una adecuada ordenación del territorio, hace necesaria la introducción, en los diferentes instrumentos de planeamiento, de mecanismos que garanticen el control efectivo de las capacidades de población resultantes de sus determinaciones de forma más efectiva que la asignación de índices zonales de densidad.*

*Se ha optado por ello por establecer la necesidad de fijación de ordenanzas limitativas de densidad en todos los suelos clasificados como suelo urbano y urbanizable o apto para urbanizar, que serán la base para el cálculo de las capacidades de población posible, tendrán la forma de índices de intensidad de uso y serán definidas por los instrumentos de planeamiento general en los suelos urbanos directamente ordenados y en los suelos urbanos y urbanizables con planeamiento sectorial en ejecución, y por los planeamientos sectoriales en el resto de casos.*

*La aplicación de los índices a cada proyecto que deba ser objeto de concesión de licencia municipal de obras, garantizará la no superación de las capacidades máximas de población que, con carácter global o zonal, hayan determinado dichos instrumentos.*

*La obligación de fijación de dichos índices se determina con carácter general para los nuevos instrumentos de planeamiento general y sectorial así como para las revisiones de los mismos. De forma transitoria, se establece la obligación de incorporar a los instrumentos urbanísticos una Norma Complementaria del planeamiento que los defina y en aplicación de los cuales resulten las capacidades de población por aquellos contempladas.*

3. La Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto por el que se regula la formulación, a instancia de parte y sin concurso, de los Programas de Actuación Urbanística señalaba, entre otras cosas, lo siguiente:

*El Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, tiene por objeto fundamental establecer medidas de fomento de la oferta de suelo que abaraten su repercusión en el coste final de la vivienda, figurando entre ellas la posibilidad, definida en su Disposición Transitoria, de incorporar al proceso de desarrollo urbanístico terrenos clasificados como Suelo Urbanizable No Programado mediante la formulación y ejecución, sin necesidad de concurso, de Programas de Actuación Urbanística.*

*La situación del mercado de suelo para uso residencial en el ámbito territorial de la CAIB viene caracterizada por la existencia de un stock de suelo urbanizado vacante cuyo dimensionamiento puede considerarse como globalmente aceptable para las necesidades que se plantean y del que, salvo casos puntuales, se han derivado unos valores de repercusión del suelo en el precio de la vivienda bajos en comparación con los que se dan en otras Comunidades del Estado y que han motivado la formulación del conjunto de medidas del Real Decreto Ley.*

*Esta situación de mercado, en un contexto en el que la caracterización del territorio y de los recursos naturales como bien escaso a conservar constituye uno de los ejes de la política de ordenación territorial que se quiere desarrollar a través de las Directrices de Ordenación Territorial, hace aconsejable establecer una serie de cautelas respecto del*

*desarrollo del Suelo Urbanizable No Programado que permitan respetar las pautas de desarrollo establecidas por los Planes Generales y garanticen desarrollos urbanísticos compatibles con la disponibilidad de recursos básicos.*

*En cualquier caso, la creación por la Disposición Transitoria de un nuevo supuesto para el desarrollo de Programas de Actuación Urbanística, hace preciso definir una regulación pormenorizada del procedimiento para su formulación, procedimiento que debe respetar en lo básico las características intrínsecas al desarrollo de ésta clase de suelo y garantizar el mayor grado de transparencia y participación pública en el proceso que resulte compatible con los fines generales que motivan la aprobación del Real Decreto Ley.*

#### **4. LÍNEAS DIRECTRICES DE LA PROPUESTA DE LEY DE SUELO**

Se encuentra en período de formulación un cuerpo normativo propio de la Comunidad Autónoma en materia urbanística, del que la Ley del Suelo Rústico constuye el primer paso, y de cuyos criterios y contenido básico existe un borrador previo, sujeto a discusión, cuyo contenido es en resumen:

##### **1. Criterios**

*1.1. Adaptación del conjunto de la normativa por la que se rige la actividad urbanística en el marco de la CAIB a una realidad territorial y socioeconómica caracterizada por:*

*1.1.1. El fenómeno urbanístico afecta a la práctica totalidad de su territorio y cada una de las islas tiende de modo creciente a funcionar territorialmente como un sistema único de tipo metropolitano.*

*1.1.2. El turismo y las actividades relacionadas con el sector de los servicios constituyen los ejes básicos de la actividad económica de la comunidad y, por ende, de la actividad urbanística.*

*1.1.3. Percepción creciente de que es preciso desarrollar modelos de ordenación urbanística que compatibilicen el desarrollo económico con el mantenimiento y protección*

de las características naturales del territorio.

1.1.4. Estructuras empresariales privadas dotadas de gran capacidad de medios y con gran agilidad en los procesos.

1.1.5. Escasez de medios y lentitud de los procedimientos de funcionamiento de las administraciones públicas.

1.1.6. Marco administrativo específico, único en todo el Estado, debido al proceso de transferencia de competencias a los Consells Insulars y el creciente protagonismo territorial de éstos.

1.2. Adaptación de la regulación a una situación territorial y urbanística caracterizada por:

1.2.1. Existencia de un marco normativo general en el que la ordenación del territorio se vertebra por medio de los instrumentos creados por la Ley 8/87, de 1 de abril, de ordenación territorial de las islas baleares (LOT).

1.2.2. Homogeneidad relativa de las características urbanísticas de los distintos asentamientos y en sus necesidades de ordenación y desarrollo.

1.2.3. Alto grado de disparidad entre las capacidades de gestión de los aparatos administrativos de las distintas corporaciones locales.

1.2.4. Las necesidades de creación de suelo urbanizado dependen mayoritariamente de procesos ajenos al desarrollo demográfico, por lo que la planificación de los desarrollos urbanísticos debería efectuarse en un marco que les dote de flexibilidad y agilidad de respuesta.

1.2.5. Los estándares de equipamiento y las dotaciones obligatorias impuestas por la normativa vigente no resultan las idóneas para las necesidades reales que se derivan de los usos globales efectivamente asignados al suelo urbanísticamente desarrollado o renovado.

1.2.6. Las exigencias de creciente recalificación de la oferta obligan a que la planificación de los procesos de creación de suelo garantice la calidad y adecuada implementación de las propuestas, por lo que las mismas deberían tener un carácter más proyectual que planificador.

1.2.7. Necesidad de una real y creciente participación pública en los procesos de toma de decisión, que obliga a que la

formalización de las propuestas deban tener un grado de inteligibilidad que mejore la comprensión de su contenido.

1.3. Adaptación de los mecanismos de gestión del suelo y ejecución del planeamiento a fin de:

1.3.1. Conseguir que, en la medida de lo posible, las rentas urbanísticas no salgan del marco socioeconómico de la CAIB adaptando para ello los procesos de urbanización a las capacidades de gestión de operadores medios y pequeños.

1.3.2. Primar la utilización del suelo ya implicado en procesos de desarrollo urbanístico frente a la recalificación de nuevos terrenos, mediante la eliminación de las bolsas de suelo retenido.

1.3.3. Fomentar los procesos de rehabilitación y reconversión de los tejidos urbanos preexistentes.

## 2. Contenido básico

### 2.1. Aprovechamiento urbanístico

2.1.1. En suelo urbano, establecer cesiones de aprovechamiento sólo cuando mediante procedimientos sistemáticos se produzcan transformaciones en el carácter del suelo.

2.1.2. Incorporar incentivos a la actuación materializados en devoluciones parciales del aprovechamiento cedido.

2.1.3. En el suelo apto para desarrollo urbano, mantener el actual porcentaje de cesión del 10% del aprovechamiento medio.

### 2.2. Ordenación general

2.2.1. Definición del término municipal como ámbito natural de la ordenación urbanística, coordinándose en el marco de la ordenación territorial los aspectos de la misma que trasciendan los límites de dicho ámbito.

2.2.2. Diferenciación en la ordenación urbanística de dos tipos básicos de determinaciones:

a) Las que corresponden a decisiones y criterios puramente municipales

b) Las que obedecen a criterios de índole supramunicipal.

2.2.3. Obligación de que las determinaciones a que se refiere el punto 2 a) sean plenamente justificadas por la memoria de los planes en base al resultado

de la fase de análisis y diagnóstico de la información urbanística.

2.2.4. Necesidad de que las cuestiones a que se refiere el punto 2 b) vengan claramente definidas como determinaciones vinculantes para los planes por los instrumentos de ordenación territorial.

### 2.3. Distribución de competencias

2.3.1. Establecimiento, para los instrumentos de planeamiento general, de un procedimiento de aprobación definitivo compartido entre Consells Insulares y Ayuntamientos, correspondiendo a:

- a) Los Consells Insulares, la tutela de aquellos intereses de ámbito supramunicipal que han de verse incorporados a los planes
- b) Los Ayuntamientos, la aprobación definitiva del resto de determinaciones.

2.3.2. Establecimiento, para los instrumentos de ordenación sectorial, de un procedimiento de aprobación definitiva exclusivamente municipal, sea cual sea la dimensión del municipio, con un informe previo del Consell Insular sobre las cuestiones de índole supramunicipal.

### 2.4. Clasificación del suelo

2.4.1. Definición de tres clases de suelo: Urbano, Apto para Desarrollo Urbano y Rústico, diferenciadas en función de su régimen real de aplicación, e igualando el régimen del hoy en día conceptualizado como «suelo urbano no consolidado» con el del suelo urbanizable. Para ello:

a) El Suelo Urbano se reduciría prácticamente a los suelos en los que es posible la obtención de licencia de edificación directa, es decir el conjunto de terrenos en que concurre la condición de solar o, en una definición más amplia, todos aquellos terrenos en los que no es preciso efectuar una actuación sistemática para que adquieran dicha condición de solar.

b) El Suelo Rústico sería el así definido por la ley propia de la CAIB.

c) El resto de los terrenos del término municipal, siguiendo el esquema creado por el proyecto de Ley de Suelo estatal, y estableciendo o no cautelas respecto de su dimensionamiento, constituirían el Suelo Apto para Desarrollo Urbano.

### 2.5. Concepto de solar

2.5.1. Concreción del concepto de solar, adaptando los requerimientos de

infraestructura a los que resultan propios de cada tipo de asentamiento e incorporando las condiciones mínimas a las que habrían de ajustarse las redes de servicios, caso de ser éstas necesarias.

2.5.2. Los requerimientos diferenciarían básicamente las condiciones relativas a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y posibilitarían, en función básicamente de la densidad de población y características de los subsuelos, la incorporación de soluciones individualizadas que evitaran la implantación de redes.

### 2.6. El planeamiento

2.6.1. Establecimiento de un único instrumento de ordenación de carácter general: el Plan General, con un contenido mínimo similar al de las actuales NNSS, ampliable en función de las necesidades reales de cada municipio y centrado en la definición del modelo urbanístico de futuro.

Contendría las siguientes determinaciones de carácter general:

a) Clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías en que se divida.

b) Definición de la estructura general y orgánica del territorio: sistema general de comunicaciones y sus zonas de protección; el de espacios libres y el de equipamiento comunitario y para centros públicos.

c) Condicionamientos de los futuros desarrollos a fin de garantizar su coherencia con el modelo definido.

d) Medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos artísticos.

2.6.2. Eliminación de la obligación de incorporación al Plan General de la programación pormenorizada de actuaciones, pasando la programación a constituir un conjunto de determinaciones íntimamente relacionadas con las del planeamiento pero propias de un ámbito regulador distinto y caracterizado por:

a) Referirse fundamentalmente a actuaciones públicas

b) Ser función de las previsiones presupuestarias anuales.

2.6.3. Definición de dos instrumentos de desarrollo de las determinaciones del Plan General: el Proyecto de Desarrollo Urbano

en el suelo Apto para tal desarrollo y el Proyecto de Reforma Urbana en el suelo Urbano que compartirían las siguientes características:

a) Ordenación, si las necesidades de gestión lo hacen posible, de ámbitos mas reducidos que el propio de los actuales planes parciales.

b) Incorporación de mecanismos de equidistribución que posibiliten la diferenciación de los ámbitos de equidistribución y de los de ordenación.

c) Exigencia de un mayor grado de concreción urbanística y arquitectónica de las determinaciones.

d) Definición de la ordenación mediante sistemas que permitan su lectura y comprensión por capas de población lo mas amplias posible.

2.6.4. Los Proyectos de Desarrollo Urbano definirían los ámbitos clasificados como Suelo Apto para Desarrollo Urbano, respetando las determinaciones definidas por el Plan General respecto del esquema viario, la ordenación de los equipamientos y sistemas y las condiciones generales sobre tipología y usos de la edificación.

2.6.5. Los Proyectos de Reforma Urbana se referirían a modificaciones tanto de la estructura urbana realmente existente como a la ordenación aún no efectivamente materializada pero sí prevista por los instrumentos de ordenación.

2.6.6. Mantenimiento de una figura polivalente: el Plan Especial con capacidad para sustituir o desarrollar, en ámbitos o determinaciones concretas, cualquiera de los restantes instrumentos.

2.7. Principios generales para la ordenación de la edificación

2.7.1. La regulación definirá principios generales referidos a condiciones tipológicas, constructivas y estéticas de la edificación y a características del espacio público, a las que habría obligatoriamente de ajustarse la ordenación que, para las distintas zonas, el planeamiento establezca.

2.7.2. Los principios se enfocarán a la consecución de una ordenación coherente del paisaje urbano y rural basada fundamentalmente en:

a) El respeto y recuperación de las características de los asentamientos tradicionales.

b) La definición de las condiciones de la nueva edificación por referencia a las tramas urbanas preexistentes.

c) La adecuada transición entre zonas urbanizadas y entre éstas y las zonas rurales.

2.8. Gestión urbanística

2.8.1. Simplificación de los sistemas de ejecución adecuando las características de los mecanismos de gestión de iniciativa pública a las posibilidades reales de los municipios.

2.8.2. Regulación de la figura del urbanizador, como agente activo en los procesos de gestión del suelo e intermediario profesionalizado entre la propiedad del suelo y la administración directora del proceso.

2.8.3. Unificación de las figuras de gestión utilizadas en los programas de rehabilitación de tejidos urbanos deteriorados.

2.8.4. Mejora en los procesos de gestión de la expropiación urbanística que garantice los derechos de los particulares y reduzca los plazos de cobro y ocupación de bienes.

2.8.5. Creación de procedimientos que permitan la rápida consecución de suelo destinado a VPO y que dicho suelo pueda ser obtenido en emplazamientos plenamente integrados en la trama urbana.

2.8.6. Establecimiento de procedimientos ágiles de concertación urbanística incorporando, en su caso, una regulación de los convenios para la gestión que garantice la igualdad de condiciones, la transparencia, la eficacia administrativa y la garantía de urbanización en plazo cierto.