

**LA POSICIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE
ORDENACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL**

Manuel J. Sarmiento Acosta

*Profesor Titular de la Universidad
de Derecho Administrativo de la ULPGC*

SUMARIO:	<ul style="list-style-type: none">I. LAS BASES DEL MODELO DE PLANEAMIENTO: LA LEY DEL SUELO DE 1956II. CARACTERES GENERALES DE LOS PLANESIII. LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN EN EL TR´76 Y EN EL TR´92IV. LA PLASMACIÓN DEL MODELO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA<ul style="list-style-type: none">1) PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA CUESTIÓN2) TENDENCIAS DE LAS LEYES AUTONÓMICAS<ul style="list-style-type: none">A) ANDALUCÍAB) ARAGÓNC) ASTURIASD) CANARIASE) CANTABRIAF) CASTILLA- LA MANCHAG) CASTILLA Y LEÓNH) CATALUÑAI) EXTREMADURAJ) GALICIAK) ISLAS BALEARESL) LA RIOJALL) MADRIDM) MURCIAN) NAVARRAO) PAÍS VASCOP) COMUNIDAD VALENCIANAQ) EL CASO PARTICULAR DE CEUTA Y MELILLA3) ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALESV. LA CUESTIÓN DE LA APROBACIÓN DEFINITIVAVI. LA APROBACIÓN DEFINITIVA POR DELEGACIÓNVII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA
-----------------	---

I. LAS BASES DEL MODELO DE PLANEAMIENTO: LA LEY DEL SUELO DE 1956

Es conocido que la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956¹, marcó un hito en la historia del Derecho urbanístico español, como es reconocido por la generalidad de la doctrina especializada, y se encarga el legislador, incluso, de resaltar². Se trata de una Ley que establece un régimen jurídico en el cual los poderes públicos –y, muy especialmente, la Administración–, asumen la entera responsabilidad en lo concerniente a la ordenación urbanística, configurando

1 En adelante, LS´56. Realmente, la necesidad de tener una Ley de este tipo surgió mucho antes, pero sólo se produjo su aprobación en el año indicado. Sobre este proceso, vid M. BASSOLS COMA, "Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225(núm especial con motivo del cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956), 2006, pp. 47-90.

2 Así sucede, por ejemplo, con la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que, en su *Exposición de Motivos*, afirma lo siguiente: "(...) la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces (...)"; (ahora, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo).

al urbanismo como una auténtica *función pública*³ indeclinable, y consagrando un nuevo estatuto de la propiedad del suelo bien distinto al que previó el Código civil en los artículos 348 y siguientes, pues a partir de esta LS '56 el "ius aedificandi" pasa a ser una atribución expresa del Plan urbanístico (art. 70, LS '56). Con el establecimiento de este nuevo régimen, el propietario ya no es ese titular que dispone de un haz de facultades sobre el inmueble sin más limitaciones que las que establecen las Leyes, sino que debe ejercer estas facultades en los términos establecidos en el correspondiente Plan urbanístico.

Es cierto que la noción de Plan, como instrumento para organizar y racionalizar el uso del espacio, no es una creación "ex novo" de la LS '56⁴. Buceando en los antecedentes del urbanismo, se puede llegar más lejos en el túnel del tiempo; desde luego, mucho más allá de la Revolución industrial. Así, por citar sólo algunos, las famosas Leyes de 1573 de Felipe II (*Leyes de Indias*)⁵, que consagran el plano regular ajedrezado. Más recientemente, podemos encontrar los "planos de alineaciones", inspirados en la experiencia francesa del período napoleónico, que suponen que las edificaciones y usos del suelo tengan que acomodarse necesariamente a las líneas que se establecen previamente en un plano por las autoridades municipales⁶; los célebres "planos de ensanche", con el de Madrid y Barcelona a la cabeza (1860) (Ley de Ensanche de las Poblaciones, de 29 de junio de 1864), o, en fin, las previsiones que contenía la legislación local dictada antes de la LS '56, como la Base XVI de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, que aludía a un Plan completo de urbanización. Ahora bien, esta dimensión del Plan es distinta a la que establece la LS '56, porque, como refiere BASSOLS COMA, mientras "en la legislación urbanística anterior los planes o planos de Urbanismo se formulaban en función de la obra u obras de transformación urbana que se programaban y, en base a las mismas, se imponían una serie de limitaciones (...) la concepción de la planificación de la Ley del Suelo es radicalmente diversa", pues los Planes no sólo contienen previsiones de obras –que también– sino que concretan una auténtica regulación de los diversos usos y destinos que desde el punto de vista urbanístico es susceptible el suelo en función de su diversa calificación⁷.

3 Como destacó la STS de 2 de mayo de 1973 (Ar. 2.075), el urbanismo es una *función pública* y la ordenación urbana es una *potestad pública*, y no una mera expectativa privada. Vid. L. PAREJO ALFONSO, "El urbanismo ante el Derecho", *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 71, 1981, pp. 46 y ss.

4 En este sentido, M. BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Madrid, 1973, p. 567.

5 Cfr. F. CHUECA GOITIA, *Breve historia del urbanismo*, Madrid, 1.ª ed. 1968 (en Alianza 1.ª ed, 1998, por la que se cita), p. 129. Según este autor las Leyes de Indias "acaso sean la primera legislación urbanística que conoce el mundo".

6 Son destacables, en este sentido, los "planos geométricos de las poblaciones", regulados por la Real Orden, de 25 de julio de 1846, que debían formular los Ayuntamientos de crecido vecindario. En Francia, los planos municipales de alineaciones se regularon en la Ley de 16 de septiembre de 1807 (Cfr. M. BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico...*, pp. 101 y 102)

7 *Génesis y evolución...*, p. 567.

Lo verdaderamente nuevo de la LS´56 es, de un lado, el carácter, concepto y alcance que se le otorga al Plan; y, de otro, que se erige éste como una pieza central del modelo. Se instaura, como enfáticamente dicen MUÑOZ MACHADO y LÓPEZ BENÍTEZ⁸, el “Reino del Plan”, en cuanto que este instrumento se convierte en el medio fundamental de que se valen las Administraciones Públicas para configurar las facultades de los propietarios, condicionar el desarrollo de la ciudad y equilibrar los beneficios y cargas que derivan del crecimiento de la población y la necesidad de incorporar nuevo suelo. Es en este contexto donde el Plan encuentra su nueva dimensión, pues se le asigna un papel conformador destinado a prefigurar y anticipar la ciudad y el uso del suelo⁹. El Plan urbanístico, pues, delimita y especifica el contenido del derecho, establece el diseño de la ciudad, y, por último, dispone los instrumentos precisos para ejecutar las transformaciones que el modelo asumido exige (cfr arts. 3 y 76, TR´76, y 8, TR´92¹⁰).

En coherencia con esta concepción, la LS´56 estableció un auténtico sistema de Planes, esto es, un entramado de instrumentos trabado y relacionado entre sí, que se conectaba conforme a los principios de jerarquía y especialidad¹¹. En este sistema, cada Plan tiene distinto ámbito, carácter y alcance. Unos tienen ámbito nacional o regional, otros meramente municipal. Algunos se desenvuelven con un carácter eminentemente directivo, y no operativo, en tanto que participan de la ordenación del territorio (como el caso del Plan Nacional), mientras otros ostentan auténtica naturaleza urbanística. Dentro de estos últimos es preciso, asimismo, hacer una subclasificación que consiste en distinguir los que tienen carácter general o integral, y naturaleza originaria, constituyendo el núcleo que funda la ordenación urbanística, de aquellos otros instrumentos de planeamiento que sólo desarrollan las determinaciones del Plan General, o afectan exclusivamente a un objeto. Sin duda dentro de este complejo sistema brilla con luz propia el Plan General de Ordenación, que es el Plan por excelencia, y se erige en el Derecho urbanístico en la pieza esencial (STS de 20 de diciembre de 1984)¹², en *el verdadero paradigma del urbanismo español*. Y ello es así no sólo

8 *El planeamiento urbanístico*, Madrid, 1.ª ed. 2007, p. 38.

9 La STS de 27 de marzo de 1980 declaró, en este punto, que la LS´56 “sienta el claro y trascendente principio de que el urbanismo como función pública exige una acción planificada, afirmando que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana y ello a nivel estrictamente municipal a través de la redacción y aprobación definitiva de los Planes Generales, Planes Parciales y Proyectos de Urbanización (...) el planeamiento urbano supone anticipar y prever el futuro de la ciudad, programado de forma imperativa”.

10 Abreviaturas de los Textos refundidos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TR´76), y del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TR´92).

11 Cfr. M. LÓPEZ BENÍTEZ, voz “Planeamiento urbanístico”, en *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1.ª ed. 2005, p. 1854.

12 La STS de 20 de diciembre de 1984 dejaba clara la preeminencia de este tipo de Plan: “*Los Planes Generales Municipales son la pieza básica en que se sienta el régimen de planificación y ordenación*”.

porque es el instrumento del que dependen otros Planes de desarrollo, sino la misma aplicación de la Ley, con las consecuencias que ello comporta para la articulación del régimen estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria por el que optó el legislador.

Esta *esencialidad* para el modelo implantado de este instrumento de ordenación se observa en la legislación estatal, y, también, en la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas, donde se ha decidido configurar un sistema de planeamiento similar.

II. CARACTERES GENERALES DE LOS PLANES

El Plan General es el de mayor relieve para el sistema de planeamiento, y ésta es la causa por la que la propia Ley establece mecanismos de cierre que realzan su posición y función, como sucede con las Normas Subsidiarias, para abordar los casos de municipios sin plan, o los Proyectos de delimitación de suelo urbano.

Prima facie, el Plan General de Ordenación tiene el carácter inherente a todo Plan, esto es, se trata de un instrumento que hace un diagnóstico de la realidad que pretende ordenar, realiza un pronóstico, fija unos objetivos y prioridades, y señala qué medidas y actuaciones deben ejecutarse para alcanzar tales objetivos. El Plan así concebido se inserta en el necesario actuar racional y organizado que todo ente, sea público o privado, debe desarrollar a la vista de las circunstancias concretas y de los propósitos asumidos. No obstante, esta afirmación es insuficiente –por abstracta y genérica– para entender la verdadera dimensión del Plan General, y por ello es preciso profundizar un poco más, y en tal sentido podemos aseverar que:

- es el instrumento de planificación de mayor relieve del sistema. De ahí la calificación de “paradigma” que se ha resaltado anteriormente, y por esta causa se regulan mecanismos de cierre como son las Normas Subsidiarias y los Proyectos de delimitación de suelo urbano, o se establecen prescripciones como la que lucía hasta hace muy poco tiempo en la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones¹³ (art. 11), según la cual en “los municipios que carezcan de planeamiento general, el suelo que no tenga la condición de urbano de conformidad con los criterios establecidos (...) tendrá la consideración de no urbanizable”;
- es un plan de ordenación estrictamente urbanística, y no de ordenación del territorio, por lo que se contrapone a instrumentos de ordenación como los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Ahora bien, la circunstancia de que sea un elemento basilar del sistema de planeamiento no le exime de su

del suelo establecido en la Ley de 2 de mayo de 1975, aplicable al caso de autos, y el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, pues así lo concibe el artículo 9 de la primera y 10 del segundo al calificar dichos Planes de instrumentos de ordenación integral del territorio (...).

13 En adelante, LRSV. La derogación se ha llevado a cabo por la disposición derogatoria única de la aludida Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

sometimiento al principio de jerarquía y del respeto del principio de especialidad, toda vez que, por una parte, se exige que observe y cumpla con los Planes de rango superior –en caso de existir–¹⁴; y, por otra, no puede entrar a regular ámbitos que están fuera de su alcance territorial, objetivo y funcional. No puede, entonces, usurpar o invadir el ámbito y las funciones de otros Planes, no sólo urbanísticos, sino de otros sectores o áreas de la acción pública (art. 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestre)¹⁵;

- se trata de un Plan de carácter *originario*, ya que su aprobación no requiere la existencia de ningún otro plan previo, *integral*, puesto que abarca o se extiende sobre todo el territorio municipal o varios términos municipales, según los casos, y, además, comprende una multiplicidad de aspectos (clasificación y calificación del suelo, localización de infraestructuras, etc.). Es, asimismo, un Plan *necesario*, toda vez que resulta indispensable para poder formular el planeamiento de desarrollo, y la subsiguiente actividad urbanizadora y edificatoria, y, además, es un *Plan operativo*¹⁶, y no meramente programático o directivo, pues sus determinaciones vinculan o afectan de manera directa a la situación urbanística del suelo y legitima la acción directa en orden a la urbanización y edificación. Se diferencia aquí de otros Planes que sólo contienen directrices;
- tiene una triple finalidad, en cuanto a) fija el modelo de ciudad o espacio urbano (art. 3, TR '76), b) delimita y concreta las facultades que implica el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria (arts. 76, TR '76, y 8, TR '92), y c) establece los instrumentos y medios necesarios para emprender las transformaciones que requiere, así como la secuencia temporal;
- tiene *naturaleza reglamentaria*, lo que supone que sus determinaciones vinculan tanto a las Administraciones Públicas como a los particulares¹⁷, y se debe aprobar con arreglo a un procedimiento *bifásico*¹⁸, y *complejo*; excluyéndose la posibilidad de iniciativa particular en su formulación¹⁹.

14 En este sentido, y con independencia de la legislación autonómica que luego se analiza, cfr art. 10.2, TR '76.

15 Curioso resulta (y probablemente muy necesitado de matización) lo que dispone el artículo 40.3 del TRLOTC (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y Espacios Naturales de Canarias).

16 Véase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico I*, Madrid, 1979, pp.233 y ss. También, A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 5.ª ed. 1992, pp.186 y 187.

17 Vid. S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El Planeamiento urbanístico*, cit., pp. 61 y ss.

18 Al menos esto es lo que ha sido tradicional hasta el momento presente, con la intervención de varias Administraciones Públicas (local, estatal, o, en su caso, autonómica).

19 M. LÓPEZ BENÍTEZ, voz "Plan General de Ordenación Urbana", en *Diccionario...*, cit., p. 1845.

Dicho esto, es preciso subrayar que a partir de la distribución constitucional y estatutaria de competencias (art. 148.1.3.^a, CE, y los distintos Estatutos de Autonomía), el Estado ha perdido las competencias sobre el modelo de planificación urbanística. En concreto, la célebre y criticada STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró que el Estado “no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos (...), medios o instrumentos urbanísticos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico”; y, en atención a esta doctrina, las Comunidades Autónomas han aprobado Leyes sobre urbanismo y ordenación del territorio que reconocen la significación de los Planes generales de ordenación²⁰, así como su función primordial dentro del sistema de planeamiento.

Esta configuración del régimen jurídico de las Comunidades Autónomas viene determinada en gran parte por la tradición consolidada sobre el planeamiento urbanístico. Pero, así y todo, existe una gran cantidad de cuestiones que merecen un análisis: la obligación de formular este tipo de Planes que establecen algunas Leyes autonómicas, el distinto ámbito territorial que comprenden –municipal, en unos casos, supramunicipal, en otros–, los órganos que tienen la competencia para aprobarlos, la especificidad que tienen los pequeños municipios, como en Cantabria, la posibilidad de aprobar definitivamente los Planes por delegación, etc. Todas estas cuestiones tienen un gran calado jurídico, y tocan extremos constitucionales merecedores de ser tratados para el buen funcionamiento del sistema de planeamiento. Por ello, debido a que la tradición ocupa en este extremo un papel fundamental, es preciso partir de un análisis sintético del TR´76 y del TR´92, para luego entrar en detalle con las distintas Comunidades Autónomas.

III. LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN EN EL TR´76 Y EN EL TR´92

El TR´76 mantiene el perfil del Plan General que diseñó la LS´56. Por tanto, este tipo de instrumento de ordenación urbanística sigue desempeñando un papel crucial para la ordenación de la ciudad o del espacio urbano. Así, el artículo 10.1, TR´76 califica formalmente al Plan como “instrumento de ordenación integral del territorio”, con el propósito de salir al paso de una práctica fraudulenta que se definió durante la vigencia de la LS´56, y que consistía en obviar las exigencias de los instrumentos de ordenación general por la vía de la ilegítima extensión del contenido y la función de los Planes especiales²¹. Además, no debe olvidarse que el TR´76 incorpora novedades de fuste,

20 Bien es verdad que con matices en la denominación. Así, en Aragón, Cantabria y Castilla y León, se alude a “Planes Generales de Ordenación Urbana”; en Asturias y Canarias a “Planes generales de ordenación”, en Galicia a “Planes generales de ordenación municipal”, en Andalucía “Planes generales de ordenación urbanística”; en Murcia, Navarra, La Rioja y Extremadura se habla de “Planes generales de ordenación urbanística”; en Cataluña de “Planes de ordenación urbanística municipal”, y en Valencia y Madrid se refieren sólo a “Planes Generales” (Vid. S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El Planeamiento...*, pp. 92 y 93.), así como la referencia que de ellos se hace específicamente más adelante.

21 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones...*, p. 234.

como el establecimiento de la nueva figura de planeamiento llamada *Plan Director Territorial de Coordinación* (art. 10.2), y los *Programas de Actuación Urbanística*²², lo cual va a tener relevancia en el supuesto del suelo urbanizable no programado.

Los PGOU²³ ordenan integralmente el territorio, pueden abarcar uno o varios términos municipales completos (art. 10.1), algo que puede estar determinado previamente por el Plan Director, o puede acordarse por los Ayuntamientos afectados o imponerse por la Administración autonómica urbanística (arts. 32, TR '76, y 12.1, e), RPU²⁴.), y clasifican el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente y definen los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecen el programa para su desarrollo y ejecución así como el plazo mínimo de su vigencia. El Plan, pues, es el que clasifica y califica el suelo, asigna usos e intensidades, delimita áreas de reparto de beneficios y cargas, determina el carácter público o privado de las dotaciones, impone medidas para proteger el suelo, puede fijar los plazos para su revisión y para la aprobación del planeamiento parcial, etc. Es, pues, el auténtico definidor del modelo, y el que marca o fija la situación y desarrollo del mismo. Ahora bien, la reforma de la legislación urbanística de 1975- 76 hizo que este Plan operase de distinta forma según la clase de suelo sobre el que actúa²⁵, pues mientras que en el suelo clasificado como "urbano" el Plan opera como un verdadero Plan parcial (art. 11, TR '76), esto es, como un Plan de desarrollo que contiene determinaciones pormenorizadas; por el contrario, no actúa de la misma forma en otras clases de suelo, como en el suelo urbanizable o en el suelo no urbanizable (art. 11.2 y 3, TR '76). Esta manera de actuar influirá, como luego se verá, en el régimen implantado luego por las distintas Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista formal, las determinaciones de estos Planes se desarrollarán en un conjunto de documentos (memoria y estudios complementarios, planos de información y de ordenación urbanística del territorio, Normas urbanísticas, programas de actuación y Estudio económico- financiero, art. 12.3, TR '76), a los cuales la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dado un evidente valor, sobre todo en orden a controlar la discrecionalidad administrativa, inherente a todo planeamiento²⁶ (es el caso, por ejemplo, de la Memoria)²⁷.

22 Vid. A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 64 y ss, y 155 y ss

23 Abreviatura de "Plan General de Ordenación Urbana".

24 Abreviatura de Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

25 En este sentido, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, 8.ª ed. 1990, pp. 56 y 57, que subraya el distinto comportamiento de los Planes Generales municipales según la clase de suelo.

26 Véase T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid, 1.ª ed. 1994, pp.46 y ss. También, J. PONCE SOLÉ, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Madrid, 1.ª ed. 1996.

27 Vid. R. ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual práctico de planeamiento urbanístico (Adaptado a la Sentencia núm. 61/1997, de 20 de marzo del Tribunal Constitucional)*, Granada, 1998, pp.162 y ss.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación, el TR '76 sigue las líneas maestras establecidas por la LS '56, que consisten, en síntesis, en lo siguiente: se formulan por los Ayuntamientos (art. 31.1, TR '76 y 123, RPU), no obstante podrán éstos encomendar su formulación a la "Comisión Provincial de Urbanismo" o a la Diputación²⁸; acto seguido se procede a la *exposición al público* de los trabajos al objeto de que durante un plazo de treinta días puedan formularse sugerencias, y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares (art. 125.1, RPU.); terminada la fase de elaboración del Plan, la Corporación u Organismo que tuviere a su cargo su formulación, procederá a su *aprobación inicial* (arts. 40, TR '76 y 126, RPU)²⁹. Luego se somete a *información pública* por el plazo de un mes, seguida de audiencia de las Corporaciones afectadas por otro plazo de un mes (arts. 127 y 128, RPU.). A la vista de lo sustanciado en la información pública, se aprobará provisionalmente (art. 41.2, TR '76), con las modificaciones que, en su caso, procedieran (art. 130, RPU.); aprobación provisional que hará el Organismo o Corporación que hubiere otorgado la aprobación inicial, y después se procederá a la aprobación definitiva, que, de acuerdo con el artículo 40.1, b), TR '76, compete al Ministerio de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y de la Diputación y de la Comisión Provincial de Urbanismo correspondiente cuando se trate de capitales de provincias y de poblaciones de más de 50.000 habitantes (art. 131.3 y 4, RPU.)³⁰.

El TR '92 vino a seguir el mismo camino que ya estaba previsto (arts. 70 y ss.), es decir, los mantiene como Planes de ordenación integral, de carácter originario y operativo, que, además, pueden abarcar uno o varios municipios completos (art. 70.1, TR '92). Por tanto, clasifica el suelo, define la estructura fundamental, etc, funcionando, como acontece con el TR '76, de forma distinta en cada clase de suelo³¹. En cuanto a las determinaciones, las concibe de igual forma que el TR '76, distinguiendo las

28 Artículo 124, RPU, cuando comprendan dos o más municipios.

29 Esta aprobación inicial, al igual que la aprobación provisional, corresponde al Ayuntamiento cuando el Plan se refiere a un único municipio, y a la Diputación Provincial correspondiente cuando se extiende a más de un término municipal (art. 40.1, a), TR '76).

Debe advertirse que las tres aprobaciones –inicial, provisional y definitiva– luego son asumidas, con alguna excepción, por la legislación autonómica; consecuencia de la enorme influencia de la cultura urbanística de la LS '56, y, por ende, del TR '76.

30 La aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación corresponde, pues, a la Administración tutelante (T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 8.ª ed, cit., p. 77) estatal, central o periférica, según se trate o no de capitales de provincia, núcleos de población de más de 50.000 habitantes o Planes que afecten a más de un municipio (o autonómica). En este punto, el evidente centralismo de la Ley se atemperó con lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, que admitió que la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Planes Especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación corresponde a los Ayuntamientos de capitales de Provincias y ciudades de más de 50.000 habitantes.

31 Así, F. LLISSET BORRELL, J.A. LÓPEZ PELLICER y F. ROMERO HERNÁNDEZ, *La Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*. Tomo I, Madrid, 1993, p. 302.

de carácter general de las de carácter específico. Asimismo, por lo que afecta al procedimiento de elaboración y aprobación, no aporta grandes novedades. El artículo 109, TR '92 dispone que la formulación de los Planes Generales Municipales y Normas Subsidiarias de ámbito municipal, "o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que los sustituyan, serán formulados por los Ayuntamientos", si bien éstos "podrán solicitar su formulación al órgano competente de la Comunidad Autónoma o a la Diputación" (art. 109.2, TR '92)³². Aprobado inicialmente el Plan por el Ayuntamiento³³ (en concreto, por el Pleno y por mayoría absoluta, arts. 22.1, c) y 47.3, i), LRBRL³⁴), se somete a información pública por plazo de un mes (art. 114.1, TR '92), y transcurrido este plazo, si se trata de Planes no formulados por el Ayuntamiento respectivo, se dará audiencia a las Entidades Locales a cuyo territorio afecten (art. 114, TR '92). Luego, la misma entidad que lo hubiera aprobado inicialmente, lo aprobará provisionalmente (art. 114.2, TR '92), y, posteriormente, se producirá la aprobación definitiva por el órgano competente (art. 114.2, TR '92), que será el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma (art. 118.3, a), TR '92).

Igual criterio –aunque no son estrictamente Planes Generales– asume la Ley para las Normas Subsidiarias, figura que surgió *ex novo* de la LS '56³⁵, y que se configura en el TR '76 así como en el TR '92 como una auténtica alternativa a los Planes Generales de Ordenación³⁶. El procedimiento de elaboración y aprobación sigue los mismos trámites (arts. 35 y 41, TR '76, y 114 y 118, TR '92), ratificando un palmario paralelismo entre unas y otras figuras de planeamiento³⁷.

De la apretada síntesis de lo expuesto, se deducen algunas conclusiones. En primer lugar, resulta revelador el papel central que le asigna la legislación del suelo, en sus diferentes versiones (1956, 1975- 76 y 1992) al Plan General de Ordenación; papel que es coherente con los presupuestos dogmáticos de los que parte el propio

32 El artículo 110, TR '92 regulaba la formulación del Plan de conjunto.

33 Antes deben someterse a encuesta los trabajos para su elaboración (arts. 125.1 y 151.2, RPU.); y si afectan al litoral, deberá remitirse el proyecto antes de su aprobación inicial a la Administración del Estado para que ésta emita en el plazo de un mes informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime conveniente (art. 117.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas).

34 Abreviatura de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

35 Vid. F. GARCÍA- MORENO RODRÍGUEZ, *Las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico (legislación estatal y autonómica)*, Madrid- Barcelona, 2001, p. 41.

36 Pero no de los Planes Parciales ni de los Programas de Actuación Urbanística (art. 88.5, TR '92). El Tribunal Supremo ha declarado en varias ocasiones que las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en cuanto instrumentos de ordenación urbanística son plenamente equiparables –tanto desde la perspectiva procedimental como material– a los Planes de Urbanismo, a quienes suplen o complementan (SSTS de 7 de abril y 2 de octubre de 1979, y 1 de julio de 1985). Por esta razón, tienen la misma posición jerárquica, y son, asimismo, instrumentos originarios de planeamiento (Vid. S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El Planeamiento urbanístico*, cit., p. 129).

37 Vid. F. GARCÍA- MORENO RODRÍGUEZ, *Las Normas Subsidiarias...*, cit., p. 177.

legislador en los que el Plan es absolutamente básico para el funcionamiento del modelo. En segundo término, se configura el Plan como un Plan originario, en el sentido de que no precisa de la existencia de otro previo que lo ampare o justifique, integral, tanto porque se refiere a la totalidad del término o términos municipales, como porque afecta a una pluralidad de asuntos u objetos (clasificación y calificación del suelo, señalamiento de infraestructuras, dotaciones, etc.). Ello manifiesta las opciones políticas que sobre el modelo territorial de municipio asume el órgano redactor, creando suelo, programando desarrollos, articulando la ciudad, y, por ende, dando más o menos peso a la vertiente cultural, económica, turística, histórica, etc. En tercer lugar, es manifiesto que el modelo que asumen los textos legales señalados responde a una concepción acendradamente centralista, y excesivamente compleja con el establecimiento de un procedimiento intrincado, y de carácter *bifásico*, que remite, en todo caso, la decisión última –esto es, la aprobación definitiva–, al órgano central o autonómico correspondiente. Es observable aquí una inercia que acoge sin reservas el mismo legislador de 1992, cuando ya el Texto Constitucional tiene casi catorce años de vigencia, con la erección plebórea de las Comunidades Autónomas como sujetos políticos de la máxima significación, y con una jurisprudencia constitucional bastante desarrollada en lo que respecta al contenido, carácter y alcance de la autonomía local, reconocida y garantizada en la Constitución Española de 1978 (arts. 137, 140 y 141).

IV. LA PLASMACIÓN DEL MODELO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

1) Planteamiento general de la cuestión

La cultura urbanística imperante desde la LS '56, por suerte o por desgracia, ha fagocitado hasta el momento presente todas las iniciativas en orden a establecer un régimen jurídico más adaptado a las exigencias constitucionales y al principio de eficacia. Hay que advertir, cuando se analizan las tendencias de la legislación autonómica, el impacto, verdaderamente demoledor, de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que produjo un auténtico terremoto en el ordenamiento urbanístico español³⁸, sobre todo en lo concerniente a los aspectos competenciales. Esta resolución del intérprete máximo de la Constitución marca un hito, un antes y un después, en lo que afecta al ejercicio de las competencias para regular el urbanismo y la ordenación del territorio, no tanto en lo que afecta al modelo que trasciende, condiciona y proyecta al urbanismo como un todo, pues los presupuestos del mismo se mantienen.

Así, si antes de la mencionada STC³⁹ lo que se observa es una legislación autonómica de perfil mimético, y de muy bajo vuelo en lo que se refiere a verdaderas

38 F. LLISSET BORRELL, "La competencia urbanística de los Ayuntamientos", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, cit., p. 256, habla de una *ruptura de la unidad del ordenamiento urbanístico en España*.

39 Abreviatura de Sentencia del Tribunal Constitucional.

innovaciones en el sistema urbanístico español; después de la STC 61/1997, las Comunidades Autónomas entran sin duda en una nueva dimensión competencial, que comporta que el protagonismo en el diseño del modelo lo asuman estos entes, en detrimento de la posición y las funciones del Estado, considerado éste en sentido estricto. De manera que, a partir de esta Sentencia, *son las Comunidades Autónomas las que tienen la capacidad para configurar el sistema de planeamiento, lo que se traduce en la competencia para elegir los instrumentos, y asignarles la función, el contenido y la denominación a cada uno de ellos, así como establecer sus clases*⁴⁰.

La totalidad de las Leyes autonómicas que se han dictado hasta el momento han previsto esta figura central del planeamiento, si bien es verdad que con distintas denominaciones (Plan General de Ordenación, Plan General de Ordenación Urbana, etc.)⁴¹, lo que ratifica y explicita el carácter de “clave de bóveda” del modelo establecido por las Comunidades Autónomas. Es diáfano que, también, para los legisladores autonómicos, el Plan General ostenta una capital importancia para articular el urbanismo en sus respectivas Comunidades, a diferencia de otras figuras de planeamiento, como, por ejemplo, las Normas Subsidiarias, que muchas Leyes sencillamente ignoran⁴².

2) Tendencias de las Leyes autonómicas

A) Andalucía

De acuerdo con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, los Planes Generales de Ordenación Urbanística ordenan la totalidad del término municipal (art. 8.2), y se someten, obviamente, a los Planes de Ordenación del Territorio. Contienen un conjunto de determinaciones relativas a la ordenación que varían dependiendo de si son municipios ordinarios o municipios de relevancia territorial (art. 10.1, A) y B). Además, contienen determinaciones relativas a la ordenación pormenorizada, que, a su vez, pueden ser preceptivas o tener carácter potestativo (art. 10.2).

40 El mismo criterio, como es lógico, sigue la más reciente STC 164/2001, de 11 de julio, dictada para resolver los distintos recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. En el FJ. 3 dice: “(...) en nuestra STC 61/1997 “ *negamos la competencia estatal, entre otras cuestiones, sobre el planeamiento urbanístico*”.

41 Las denominaciones varían, como ya hemos dicho. Véase nota 20.

42 Cfr. F. GARCÍA- MORENO RODRÍGUEZ, *Las Normas Subsidiarias de Planeamiento...*, cit., pp. 209 y ss. La renuncia a las Normas Subsidiarias obedece bien a la opción por el deber de que todo los Municipios cuenten con un Plan General (caso de Andalucía), o bien porque la ausencia de Plan se salva por la aplicación directa de la propia legislación urbanística. No obstante, hay Comunidades que sí las regulan, como sucede con Galicia o Murcia (Vid. S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, cit., pp. 129 y 130).

Por lo que se refiere al procedimiento, la formulación, aprobación inicial y provisional corresponde al Ayuntamiento, pero la aprobación definitiva se atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo (art. 31.2, B), así como cuando las innovaciones “afectan a la ordenación estructural”. En cambio, cuando las innovaciones no afectan a la ordenación estructural, la aprobación definitiva la hace el propio municipio (art. 31.A, a), aunque incluso en este supuesto se exige “la emisión previa de informe por parte de la Consejería competente en materia de urbanismo (art. 31.B, último inciso)”⁴³.

B) Aragón

Después de la polémica STC 61/1997, se aprobó la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, que prevé los “Planes de Ordenación Urbana” (arts. 32- 43), que, asimismo, abarcarán uno o varios municipios completos (art. 32.1), y respetarán, como sucede en otras Comunidades Autónomas, “las determinaciones vinculantes de las Directrices de Ordenación del Territorio y de los Planes de Ordenación de los recursos naturales que resulten aplicables” (art. 32.2)⁴⁴. En esta Ley se pormenoriza acerca de las determinaciones que debe tener el Plan según que el suelo sea urbano consolidado, urbano no consolidado, no urbanizable, urbanizable delimitado o urbanizable no delimitado, tomando como presupuesto lo previsto en la LRSV de 13 de abril de 1998. En cuanto al procedimiento, la formulación del Plan la hace el Ayuntamiento, que, además, lo aprueba inicial –el Pleno– y provisionalmente (art. 41). Ahora bien, cuando el Plan General comprenda varios municipios habrá de ser formulado de común acuerdo y recibirá la aprobación de los respectivos Plenos de los Ayuntamientos (art. 41.4). La aprobación definitiva sigue la tradición de estar fuera del ámbito municipal, y corresponde, en concreto, a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, salvo cuando se trate de un municipio capital de provincia o de un Plan conjunto de varios Ayuntamientos de distintas provincias, supuestos en los que la competencia se atribuye al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (art. 42.1).

Merece particular mención el reconocimiento de las “Normas Subsidiarias” de ámbito provincial (art. 62), que tienen por objeto establecer la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicables a los municipios que carezcan de Plan General. Podrán ser formuladas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, que también, tras el trámite de información pública, las aprobará provisionalmente. Pero es el Consejero

43 La Ley andaluza alude también a los denominados “Planes de Ordenación Intermunicipal”, cuya finalidad es establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales que deben ser objeto de una actuación urbanística unitaria (art. 11).

44 Sobre la trascendencia de la ordenación del territorio y su repercusión en la ordenación urbanística, véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Directrices y Planes Insulares de Ordenación*, Madrid, 2005, pp. 47 y ss.

de Ordenación del Territorio de Aragón el que las aprobará definitivamente (art. 62.5). Además, esta Ley prevé los “Proyectos de Delimitación del Suelo urbano”, para los municipios que carezcan de Plan General, lo cual revela la trascendencia que el legislador aragonés le confiere al Plan General como elemento central del sistema.

C) Asturias

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, partiendo de la premisa, común a otras Leyes de urbanismo autonómicas, de diferenciar instrumentos de ordenación general e instrumentos de desarrollo, regula los Planes Generales de Ordenación, que, al igual que sucede con Aragón, pueden comprender “uno o varios” términos municipales (art. 57.1), que deben tener un contenido –dice–, que debe desarrollarse con arreglo a los principios de máxima sencillez y proporcionalidad (art. 57.2). Se prevén las determinaciones de carácter general (art. 59) y las de carácter específico para suelo urbano (art. 60), suelo no urbanizable (art. 61), y suelo urbanizable (art. 62). El procedimiento de elaboración y aprobación sigue los cauces habituales o tradicionales: son elaborados y tramitados por los Ayuntamientos (art. 84.1), salvo que la competencia corresponda al Principado de Asturias (caso de los Planes Generales de Ordenación Intermunicipales, art. 85), o en los casos de subrogación o sustitución cuando el Ayuntamiento no obedece al requerimiento del Consejo de Gobierno en los términos del artículo 84.4. Debe indicarse que, aunque la aprobación inicial y provisional corresponda, por regla general, a los Ayuntamientos (art. 86), la definitiva le compete a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (art. 88.2). Ahora bien, la legislación asturiana permite la delegación de competencias a favor de los Ayuntamientos para aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación⁴⁵, en cuyo caso deberá solicitar informe a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias; informe que será vinculante en lo que se refiere a la legalidad del Plan y a la tutela de los intereses supramunicipales⁴⁶.

45 Sobre esta posibilidad, puede consultarse J. L. DE LA VALLINA VELARDE, “Autonomía Local y aprobación definitiva por delegación de los planes generales de urbanismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, 2002, pp. 17 y ss. También, para el concreto caso de Asturias, véase, R. BOCANEGRA SIERRA y A. HUERGO LORA, *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Madrid, 3.ª ed. 2005, p. 70.

46 La Ley asturiana establece, pues, un régimen jurídico del Plan General que se ajusta básicamente en su función y contenido a lo dispuesto en el TR '76 (en ese sentido, R. BOCANEGRA SIERRA y A. HUERGO LORA, cit., p. 88).

D) Canarias

En esta Comunidad Autónoma se parte también de la distinción entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo (arts. 31 y ss del TRLOTC)⁴⁷, con sometimiento a los instrumentos de ordenación del territorio y de los recursos naturales (art. 31); así, los Planes Generales de Ordenación tienen ámbito municipal (art. 32.1, TRLOTC), y no supramunicipal, como sí sucede en otras Comunidades Autónomas, y establecen la “ordenación estructural y la ordenación pormenorizada del municipio” (art. 32.2). Debe advertirse que esta diferenciación no sólo tiene efectos sustantivos, sino, también, a la hora de determinar el órgano competente para la aprobación. De suerte que, si bien estos Planes se formulan y tramitan por los respectivos Ayuntamientos⁴⁸, la aprobación definitiva corresponde: a) al propio Ayuntamiento, previo informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, cuando se trate de modificaciones limitadas a la ordenación pormenorizada, y b) a la aludida Comisión en todos los demás casos, previo informe del Cabildo Insular correspondiente respecto de su acomodación a las prescripciones del Plan Insular de Ordenación (arts. 32.3, a) y b), TRLOTC, y 79 del Decreto 55/2006, ya citado.). Debe destacarse, asimismo, que el transcurso de los plazos para formular el Plan por primera vez o para revisarlo habilita la subrogación del Consejero de medio ambiente y ordenación del territorio en la competencia municipal (art. 45.3, TRLOTC.)⁴⁹

Además, es significable que el artículo 33, TRLOTC prevé el llamado “Plan Operativo del Plan General de Ordenación”, para los municipios de más de 10.000 habitantes o de igual número de plazas alojativas turísticas, para desglosar la ordenación pormenorizada. Los restantes municipios que cumplan las condiciones y los requisitos de capacidad de gestión urbanística y económico- financiera que se fijen reglamentariamente, podrán optar por formular también su planeamiento general. Con este “Plan operativo” se intenta dar más flexibilidad al Plan General para abordar con más eficacia las necesidades y demandas del municipio⁵⁰. No obstante, es obvio que se trata de otro elemento más de confusión en el ya de por sí extraordinariamente complejo sistema de planeamiento que establece el legislador.

47 Por Decreto 55/2006, de 9 de mayo, se aprobó el Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

48 Que tienen, entonces, conferida la aprobación inicial y la provisional (art. 32.3, TRLOTC.).

49 Vid. L. FAJARDO SPÍNOLA, *Sistema de planeamiento en Canarias*, Madrid, 2006, p. 323.

50 El Plan operativo debe ser revisado cada cuatro años, correspondiendo su aprobación al Ayuntamiento, con arreglo al procedimiento para los Planes Parciales de Ordenación. Vid. Á. LOBO RODRÍGUEZ, “Capítulo III. El planeamiento territorial y urbanístico”, en el vol colectivo, dir por F. VILLAR ROJAS, *Derecho urbanístico de Canarias*, Instituto de Estudios Canarios, Islas Canarias, 2003, pp.132-135.

E) Cantabria

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria regula, como es tradicional, los Planes Generales de Ordenación Urbana (art. 43), como los instrumentos de ordenación integral del territorio correspondiente a uno o varios términos municipales completos; y debe respetar las determinaciones vinculantes del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de los Planes Especiales que los desarrollen o de las Leyes sectoriales, así como los criterios, orientaciones y estándares contenidos en la Ley (art. 43.2). Se trata de un instrumento normativo básico para su ámbito territorial, que podrá ser desarrollado por Planes Parciales y Planes Especiales.⁵¹ El Plan debe contener determinaciones mínimas (art. 44) y adicionales (art. 45), distinguiendo, asimismo, las determinaciones en suelo urbano consolidado de las del suelo urbano no consolidado (arts. 46 y 47), del suelo urbanizable delimitado (art. 48), del suelo urbanizable residual (art. 49), y del suelo rústico (art. 50). Como en casos anteriores, la aprobación inicial y la provisional corresponde al Pleno del Ayuntamiento (arts. 68 y 69), pero la aprobación definitiva está residenciada en la Comisión Regional de Urbanismo (art. 71). Cuando se trate de “Planes supramunicipales” (art. 70), que comprendan varios municipios, serán formulados de común acuerdo y recibirán la aprobación de los respectivos Plenos de los Ayuntamientos⁵²

Debe resaltarse que la Ley cántabra, en sus artículos 89- 91, regula el planeamiento urbanístico en los pequeños municipios, que es mucho más simplificado y sencillo. Estos municipios podrán solicitar ayuda técnica y económica a la Comunidad Autónoma (art. 91.a)⁵³. A este Plan no se le aplica lo dispuesto en el artículo 67, relativo a los “Presupuestos iniciales y orientaciones básicas”.

F) Castilla- La Mancha

El Decreto- Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, regula

51 Vid. F. J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “Los distintos instrumentos de planeamiento y sus relaciones. La regulación en la Ley del suelo de Cantabria”, en AA.VV. *Derecho y Urbanismo: principios e instituciones comunes*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, p. 289.

52 Los trámites de *información pública* se anunciarán asimismo en todos los Ayuntamientos implicados (art. 70).

53 La Ley cántabra entiende por “pequeño municipio” al que tenga una población de derecho inferior a los 1.000 habitantes y un número de viviendas no superior a 400 (art. 89, primer párrafo). No obstante, el Gobierno podrá extender, total o parcialmente, el régimen urbanístico previsto para estos municipios a aquellos otros que, aun superando el requisito del número de viviendas, tengan una población inferior a 1.500 habitantes y cuyas características de población, estructura y morfología así lo aconsejen. El acuerdo deberá ser motivado y publicado en el “Boletín Oficial de Cantabria” (art. 89, segundo párrafo).

los Planes de Ordenación Municipal (art. 24), y los Planes de Delimitación de Suelo Urbano. Los primeros comprenden uno o varios términos municipales completos, y definen su ordenación estructural y de detalle. El artículo 24.5 del mencionado texto legal prevé que *“estarán exentos del deber de contar con un Plan de Ordenación Municipal los Municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año. Estos requisitos podrán actualizarse y modificarse reglamentariamente”*. No obstante, estos municipios *“deberán dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano”*.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación, es destacable el trámite de consulta con los municipios colindantes (art. 36.1) y con las Administraciones Públicas cuyas competencias y bienes demaniales resulten afectados y, en especial, cuando el estado de su instrucción permita identificar sus determinaciones básicas y estructurales, con la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para definir un modelo territorial municipal acorde con el contexto supramunicipal y, en su caso, con los Planes de Ordenación del Territorio en vigor (art. 36.1). La aprobación inicial corresponde al Pleno del Ayuntamiento u órgano competente de la Administración promotora del Plan (art. 36.3). No alude este texto a la aprobación provisional⁵⁴, pues dispone el referido artículo 36.3 que la aprobación inicial *“con introducción de las rectificaciones que estime oportunas y podrá remitirlo a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística interesando su aprobación definitiva.”*⁵⁵.

La aprobación definitiva, establece el artículo 37.4, nunca cuestionará la interpretación del interés público local formulada por el municipio *“desde la representatividad que le confiere su legitimidad democrática, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de política territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha concretadas en los términos de esta Ley. A este efecto, la resolución suspensiva o denegatoria de la aprobación definitiva deberá ser expresamente motivada(..)”*

54 F. GARCÍA RUBIO, *“La aprobación definitiva de los planeamientos generales”*, en el volumen recopilatorio, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 2003, p.83, califica como singularidad el hecho de suprimir la aprobación provisional.(Este artículo de *“La aprobación definitiva de los planeamientos generales”* del autor mencionado, se puede también consultar en la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 190, 2001, pp. 29-80).

55 Es preciso tener en cuenta que, como refieren S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ (Cit., p. 194), la dualidad aprobación inicial/ aprobación provisional no se da con respecto a todos los tipos de planes. No requieren aprobación provisional los Estudios de Detalle ni en general aquellos instrumentos de planeamiento cuya aprobación inicial y definitiva competan al propio Municipio. Por otra parte, también procede recordar que hay autores que cuestionan la utilidad de la fase de aprobación provisional en un procedimiento ya de por sí bastante complejo (así, J. L. MEILÁN GIL, *“La dimensión temporal de la ordenación urbanística”*, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 145, 1995, p. 21).

y concretar el precepto legal que considere infringido⁵⁶. En cuanto a los “Planes de Delimitación de Suelo Urbano” siguen el mismo procedimiento que el Plan General (cfr. art. 37.3).

G) Castilla y León

En esta Comunidad, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, regula los Planes Generales de Ordenación Urbana, que tienen por objeto establecer la ordenación general para todo un término municipal (art. 40). Debe contener las determinaciones de ordenación general (art. 41) y de ordenación de detalle (art. 42). El procedimiento consiste en la aprobación inicial que hace el propio Ayuntamiento (art. 52.1), órgano que también tiene la competencia para la aprobación provisional (art. 54.1), si bien la aprobación definitiva corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 54.1); procedimiento que se sigue, también, para la aprobación de las denominadas “Normas Urbanísticas Municipales” (arts. 43- 46)⁵⁷. Es destacable que la Ley que glosamos establece que la “Administración de la Comunidad Autónoma”⁵⁸ “examinará tanto su legalidad como los aspectos relacionados con su ámbito competencial”⁵⁹.

Se prevé, también, la *subrogación* (art. 59) de la Comunidad Autónoma en las competencias municipales de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, de oficio o a instancia de quienes se sientan perjudicados por la inactividad administrativa, una vez transcurridos los plazos previstos; así como la *delegación de la competencia* para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando los criterios expresivos de los intereses regionales se hubieran recogido en instrumentos de ordenación del territorio aprobados conforme a su legislación específica (art. 132.3).

56 Es evidente que con esta prescripción se trata de limitar la potestad autonómica para introducir modificaciones, muchas de las cuales, como ha destacado la doctrina, podrían vulnerar, incluso, los artículos 65 y 66 de la LRBRL (Vid. S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, cit., p. 205. También, M.^a PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Madrid- Barcelona, 2005, pp.597 y ss.).

57 El sentido de las “Normas Urbanísticas Municipales” se deduce de la redacción del artículo 43: “tienen por objeto establecer la ordenación general para todo el término municipal, y la ordenación detallada en todo el suelo urbano consolidado, así como en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado en los que se considere oportuno habilitar su ejecución directa sin necesidad de planeamiento de desarrollo”.

58 No concreta, pues, el órgano específico que ostenta la competencia. En cambio, el artículo 160 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, dispone que: a) cuando se trate de Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes es el “Consejero de Fomento” el competente para la aprobación definitiva, y b) cuando se trate de Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la competencia es de la “Comisión Territorial de Urbanismo”.

59 El artículo 161 del Reglamento citado en la nota anterior es más preciso al hablar de “control de legalidad de las determinaciones y del procedimiento”, y “control de oportunidad, que debe limitarse a

H) Cataluña

El Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, distingue el “planeamiento urbanístico general” (art. 55.1) del “planeamiento derivado” (art. 55.2), que, por lógica institucional, es el que desarrolla al general. Dentro del planeamiento general se sitúan, como es habitual, los “Planes de ordenación urbanística municipal” (art. 57), que son instrumentos de ordenación urbanística integral del territorio y pueden abarcar uno o más de un término municipal. A estos Planes les corresponde, como mínimo, clasificar el suelo, definir el modelo de implantación urbana y las determinaciones para el desarrollo urbanístico, definir la estructura general que es preciso adoptar para la ordenación urbanística del territorio y establecer las pautas para hacer el desarrollo y determinar las circunstancias que puedan producir la modificación o la revisión (art. 57.2)⁶⁰; esto es, lo que viene siendo tradicional en el urbanismo español.

Estos Planes contienen un conjunto de determinaciones (art. 58) habituales en los Planes Generales, y su procedimiento de elaboración y aprobación sigue, asimismo, el esquema tradicional: corresponde a los Ayuntamientos formular los Planes,⁶¹ así como la aprobación inicial y provisional (arts. 74.2 y 83.1). La aprobación definitiva es competencia del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, si se refieren a municipios de más de 100.000 habitantes, o a las Comisiones Territoriales de Urbanismo en el resto de los casos (arts. 77 y 78, a).

Debe advertirse, a su vez, de la previsión en la legislación urbanística catalana de las “Normas de planeamiento urbanístico” (art. 62 del Decreto Legislativo 1/2005, y 78 del Reglamento de 18 de julio de 2006), que son definidas como instrumentos de planeamiento urbanístico general que suplen a los Planes de ordenación urbanística municipal en los supuestos de suspensión determinados en el artículo 63, y en los supuestos de pérdida de vigencia. En algunos casos pueden referirse a una pluralidad de municipios (art. 62.2), y establecer determinaciones de interés supramunicipal. Corresponde formular las Normas de planeamiento urbanístico a la Dirección General competente en materia urbanística, de oficio o en los supuestos especificados en los artículos 62 y 63, o a propuesta de los Ayuntamientos (art. 74.3). La aprobación inicial y la aprobación provisional corresponde a la Comisión Territorial de Urbanismo competente, de oficio o a propuesta de los entes locales, salvo que el ámbito territorial de las normas afecte a más de una Comisión,

las cuestiones de importancia supramunicipal que trasciendan el ámbito del interés puramente local, entre las cuales debe otorgarse especial relevancia al modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio”.

60 Los artículos 64 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo catalana (“Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña” núm. 4682, de 24 de julio), pormenorizan estos contenidos.

61 El artículo 107.2 del Reglamento citado en la nota anterior dispone que la iniciativa para la formulación de las figuras de planeamiento urbanístico general “es siempre pública”.

correspondiendo en tal caso al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas acordar su aprobación inicial y su aprobación definitiva (sic) (art. 82.1). La aprobación definitiva, en todo caso, corresponde al Consejero o Consejera (sic) de Política Territorial y Obras Públicas, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña (art. 77.1, a).

Al igual que acontece con otras Leyes, la norma catalana prevé la subrogación por inactividad municipal (art. 88), con incumplimiento de los plazos establecidos, así como la aprobación por virtud de silencio administrativo (art. 89), y cierta contención en la resolución por virtud de la cual se produce la aprobación definitiva, toda vez que se dispone en el artículo 90.2 que la suspensión o denegación de la aprobación definitiva por la Administración de la Generalidad *“sólo pueden fundarse en los motivos de interés supramunicipal, de legalidad y de racionalidad urbanística (..), aparte de la ponderación, respecto a la clasificación del suelo, de la trascendencia de los regímenes especiales de protección derivados del planeamiento territorial o de la legislación sectorial”*.

I) Extremadura

En esta Comunidad se ha aprobado la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura⁶², la cual, en su artículo 68, prevé los “Planes Generales Municipales”, como instrumentos de ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término, distinguiendo la estructural y la detallada, y organizando la gestión de su ejecución (art. 69. 1). Sin embargo, cuando la “ordenación coherente del desarrollo urbanístico municipal haga indispensable la de terrenos pertenecientes a término o términos municipales colindantes, el Plan General Municipal podrá extenderse a ellos en la medida estrictamente indispensable y a los efectos de establecer determinaciones que impidan la descoordinación de las soluciones de ordenación urbanística” (art. 69.1, segundo párrafo); y estas determinaciones: a) deberán limitarse a lo estrictamente necesario para cumplir su finalidad, y formularse en los términos que comporten las menores incidencia y restricción posibles a la ordenación vigente en el término o términos municipales colindantes y la potestad propia de ordenación del o de los municipios correspondientes, b) comportarán la directa modificación de la ordenación urbanística en vigor en el o los municipios colindantes (art. 69.1, segundo párrafo, a) y b)).

Estos Planes tienen un contenido distinto (art. 70), distinguiendo la Ley los contenidos de los Planes municipales de los municipios de más de 10.000 habitantes de los del resto (art. 70.2.2).

Por lo que afecta al procedimiento de elaboración y aprobación, corresponde a los municipios la formulación, la aprobación inicial y la provisional (art. 76.1). Pero

62 Por Decreto 7/2007, de 23 de enero, se aprobó el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

la aprobación definitiva sólo compete a los municipios en lo relativo a las “modificaciones de las determinaciones de ordenación detallada que contengan cualquiera planes de ordenación urbanística, previo informe de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, salvo cuando afecte a término o términos municipales colindantes” (art. 76.1.2), pero en el resto de los casos la aprobación definitiva está residenciada en la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 76.2.2)⁶³.

Debe indicarse que, al igual que hemos visto que sucede con otras normas autonómicas aprobadas en los últimos años⁶⁴, se observa cierta contención a la hora de regular la aprobación definitiva por la Administración autonómica, pues las decisiones de ésta *“nunca cuestionarán la interpretación del interés público municipal efectuada por el municipio”*. *“Las decisiones de aprobación definitiva, suspensión de dicha aprobación y desestimación de ésta deberán motivarse suficientemente”* (art. 78.4).

J) Galicia

En la Comunidad gallega, después de otras normas aprobadas que no nos interesan en este momento, se promulgó la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que concibe al “Plan General de Ordenación Municipal” (arts. 52 y ss.) como un instrumento de ordenación integral que abarcará uno o varios términos municipales completos” (art. 52.1). Prevé la Ley gallega unas determinaciones de carácter general (art. 53), y diferencia luego las determinaciones en suelo urbano consolidado (art. 54) de las determinaciones en suelo urbano no consolidado (art. 55), del suelo de núcleo rural (art. 56), del suelo urbanizable delimitado (art. 57), del suelo urbanizable no delimitado (art. 58) y de las determinaciones del suelo rústico (art. 59). Dice la Ley, también, que deben contener la estrategia de actuación y el estudio económico.

Los Planes son formulados por los Ayuntamientos (art. 81.1). Transcurrida la fase de elaboración, e inmediatamente antes de su aprobación inicial, el expediente completo será remitido al Conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio para su informe, que habrá de ser emitido en el plazo de tres meses. El Ayuntamiento que lo formula procederá a su aprobación inicial (art. 85.1 y 2), y la aprobación provisional (art. 85.5), y lo someterá a la aprobación definitiva

63 Obsérvese cómo no se concreta el órgano específico para la aprobación; por otra parte, se aprecia en este matiz cierta similitud con el procedimiento de aprobación previsto por la legislación canaria. Por lo demás, es claro que los Planes Generales deben contener una documentación (cfr art. 42 del Decreto 7/2007, de 23 de enero).

64 Así, por ejemplo, el, ya referido, artículo 37.4 del Decreto Legislativo 1/2004, de Castilla-La Mancha.

de la Consejería competente (art. 85.5)⁶⁵. Para resolver acerca de esta aprobación definitiva, la Consejería competente analizará: a) la integridad y suficiencia de los documentos que integran el plan, b) la conformidad del plan con la legislación urbanística vigente y la adecuación de sus determinaciones a la protección del medio rural, c) la coherencia del plan con las directrices de ordenación del territorio y los demás instrumentos previstos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, así como con las normas técnicas de planeamiento, d) la incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal (art. 85.7).

Cabe la aprobación por silencio administrativo, cuando transcurran tres meses desde la entrada en el registro del órgano competente sin que se hubiera comunicado la resolución (art. 85.8)⁶⁶.

La Ley gallega establece, asimismo, las tradicionales “Normas subsidiarias y complementarias de planeamiento” (art. 51), que habrán de ser aplicadas a los municipios que carezcan de Planes Generales de Ordenación, y aprobadas definitivamente por el Conselleiro competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio (arts 88 y. 89).

K) Islas Baleares

En este Archipiélago se ha aprobado un conjunto de Leyes que tiene por objeto la regulación de distintos aspectos del urbanismo y la ordenación del territorio. Sólo a título de ejemplo pueden citarse la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, sobre sustitución de planeamiento urbanístico municipal, la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística; la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares, o, en fin, las Leyes 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial, y 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, y a diferencia de la

65 El *Preámbulo* de la Ley 9/2002 es claro respecto de este procedimiento bifásico: “*El procedimiento de aprobación del planeamiento general se estructura en dos fases: al ámbito municipal le corresponde la aprobación inicial y la provisional, así como su tramitación y la obligación de recabar los informes necesarios para completar el expediente; la aprobación definitiva se atribuye al conselleiro, si bien se han precisado de forma escrupulosa sus facultades, ajustando su ejercicio a la doctrina jurisprudencial y constitucional sobre la garantía institucional de la autonomía municipal*”. Se aparta así la Ley de la anterior Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, que preveía, entre otras cosas, la delegación de competencias para la aprobación definitiva (art. 2). (Esta Ley de 29 de junio de 1995 ha sido expresamente derogada por la Ley 9/2002, de 30 de diciembre)

66 Debe advertirse de la importancia del Plan en la Ley gallega. Por eso, la *disposición adicional segunda* prevé normas para los municipios sin planeamiento general, en los que sólo podrá edificarse en los terrenos que merezcan la condición de suelo urbano consolidado.

mayoría de las Comunidades Autónomas, no ha aprobado todavía una Ley completa y general sobre urbanismo, por lo que se aplica el Derecho estatal de naturaleza supletoria⁶⁷. Pero debe destacarse una singularidad muy relevante, y es que la aprobación definitiva de los Planes Generales se atribuye a los Consejos Insulares, con un informe previo del Gobierno Balear (cfr arts. 1 y 3 de la Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de urbanismo)⁶⁸.

L) La Rioja

Con ocasión de la STC 61/1997, de 20 de marzo, esta Comunidad aprobó la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que ha sido expresamente derogada por la más reciente Ley 5/2006, de 2 de mayo, que lleva el mismo título⁶⁹. La legislación de esta Comunidad, como acontece asimismo con otras, regula de forma conjunta e interrelacionada el “urbanismo” y la “ordenación del territorio”. De manera que en el Título I establece normas sobre los instrumentos de ordenación del territorio, y en el Título III regula concretamente el “Planeamiento urbanístico”. Así, el artículo 61 dispone que la “ordenación urbanística de los municipios se realizará mediante la aprobación del Plan General Municipal”, el cual puede tener un ámbito de uno o varios términos municipales. Deben respetar los instrumentos de ordenación del territorio (art. 61.3), y contienen lo que es propio de este tipo de Planes, es decir, clasificación del suelo, determinación de la estructura general y orgánica, etc. (arts 62 y 63). Hace una distinción entre las determinaciones en suelo urbano consolidado (art. 64) de las determinaciones de suelo urbano no consolidado (art. 65), suelo urbanizable delimitado (art. 66), urbanizable no delimitado (art. 67), y determinaciones en suelo no urbanizable (art. 68). La importancia de la existencia de Plan se observa en la *disposición transitoria tercera* de la citada Ley, que establece que los municipios que a la entrada en vigor de la presente Ley carezcan de planeamiento urbanístico “deberán, en el plazo de tres años, redactar y someter a la aprobación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, su Plan General Municipal”.

67 En este sentido, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “El Planeamiento urbanístico”, en el vol colectivo, coord por T. QUINTANA LÓPEZ, *Derecho Urbanístico. Estatal y autonómico*, Valencia, 2001, p. 418.

68 Véase, B. COLOM I PASTOR, “Pluralismo político: la composición de la Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca (Comentarios a la Sentencia del TSJ de Baleares, de 13 de julio de 1991. Ponente: Pablo Delfont)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, pp. 139 y ss. También, J. MUNAR FULLANA, “Las competencias de los *Consells Insulars* en materia de ordenación del territorio, urbanismo y habitabilidad”, en el vol colectivo, coord por A. BLASCO ESTEVE, *Los Consejos Insulares*, Valencia, 2005, en particular, pp. 151-153.

69 Es decir, Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. (“BOE” de 24 de mayo de 2006).

Desde el punto de vista procedimental, el Plan será formulado por el Ayuntamiento, si bien en el caso de que éste no lo formulara en el plazo señalado por el órgano autonómico, “podrá éste disponer su formulación acordando lo procedente en cuanto a la redacción” (art. 84.1 y 2)⁷⁰. Es también el Ayuntamiento el órgano que lo tramita, y lo aprueba tanto inicial como provisionalmente (art. 87), y luego se remite el expediente completo a la Consejería competente en materia de urbanismo para su aprobación definitiva por el órgano competente (art. 87.4), aunque cuando afecte a varios municipios será la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo la encargada de aprobarlo inicial y provisionalmente.

El artículo 88.1 de la Ley 5/2006 concreta el órgano competente para aprobar definitivamente en los siguientes términos: *“La aprobación definitiva del Plan General Municipal corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, salvo cuando se trate de municipios mayores de 25.000 habitantes o de un plan de conjunto de varios municipios, en que la competencia corresponde al Consejero competente en materia de urbanismo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo”*. Cabe la aprobación por silencio positivo por el transcurso de tres meses (art. 88.4), y también es detectable la preocupación por armonizar la potestad autonómica para aprobar definitivamente el Plan y la autonomía municipal, puesto que la suspensión o denegación de la aprobación debe motivarse y basarse en lo previsto en el artículo 88.3 (respeto a la legislación urbanística y sectorial, inadecuación a los instrumentos de ordenación del territorio, etc.).

Esta Ley establece las llamadas “Normas Urbanísticas Regionales” (arts. 108 y ss.), que se aplican, con carácter general, en todos los municipios que no cuenten con planeamiento municipal (art. 109.1), y con carácter orientativo para la redacción del planeamiento municipal que se formule con posterioridad a su entrada en vigor, y con carácter complementario en aquellos municipios que cuenten con Plan General Municipal, en todos aquellos aspectos no regulados o insuficientemente desarrollados por el mismo. La formulación la hace la Consejería competente, y la aprobación inicial y la definitiva corresponden al Consejo de Gobierno de La Rioja (art. 112). También alude a unas “Normas Técnicas de Planeamiento”, para facilitar el complejo proceso de elaboración de los Planes, y que se aprobarán por la Consejería competente en materia de urbanismo (art. 113).

70 La Ley prevé, en su artículo 85, la posibilidad de un Plan de conjunto, propuesto de oficio o a instancia de los municipios afectados, cuyo acuerdo será adoptado por el titular de la Consejería con competencias en materia de urbanismo. Dicho acuerdo expresará la extensión territorial de los planes, el Ayuntamiento u organismo que hubiera de redactarlos y la proporción en que los municipios afectados deben contribuir a los gastos.

LL) Madrid

Al igual que ha pasado con otros entes autonómicos, la Comunidad de Madrid ha aprobado un buen número de Leyes y normas sobre ordenación del territorio y urbanismo, tanto antes de la STC 61/1997, como después. Por lo que aquí importa, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, regula en su Título II el planeamiento urbanístico, y después establece las determinaciones legales y reglamentarias (arts. 30 y 31). Desarrolla en el Capítulo II (arts. 33- 44) una "suerte de teoría general de la potestad de planeamiento comprensiva de sus principios generales, las clases de planes en que puede concretarse y los distintos tipos de determinaciones"⁷¹. Dentro de lo que regula como instrumentos de ordenación urbanística general destaca: 1.º) los Planes Generales, y 2.º) Los Planes de Sectorización. Con relación a los primeros, que son los que nos interesan en este estudio, la Ley prevé que son los instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial. Abarcarán términos municipales completos⁷² (art. 41.1), y deben tener un contenido, que está en función de la clase y categoría de suelo (urbanizable, sectorizado o no, etc.). Como es ya tradicional, estos Planes deben materializarse en un conjunto de documentos (memoria, estudio de viabilidad, informe de análisis ambiental, etc, art. 43). Por lo que concierne al procedimiento, los Planes Generales han de ser formulados por las Administraciones Públicas, a diferencia de los Planes de Sectorización y de los Planes de desarrollo, que sí pueden ser formulados por particulares (art. 56.1). La aprobación inicial la adopta el Pleno del Ayuntamiento (art. 57). Tras la información pública, se remitirá el documento técnico del Plan General a la Consejería competente en materia de medio ambiente a efectos de que por la misma se emita en el plazo de dos meses el informe definitivo de análisis ambiental (art. 57); y, aprobado provisionalmente, el expediente será remitido a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística a los efectos de su aprobación definitiva, la cual se hará por diferentes órganos de la Comunidad (Gobierno, Consejero, o, en su caso, Comisión de Urbanismo), dependiendo del contenido del Plan, sus modificaciones o revisiones, y del número de habitantes de derecho que tenga el municipio.⁷³

Como es común, rige el silencio administrativo positivo (art. 63.1 y 2), y la denegación de la aprobación debe ser motivada (art. 62.2, c).

71 T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Derecho urbanístico de Madrid*, Madrid, 1.ª ed. 2004, p.64.

72 Es obvio que, de una interpretación literal de la Ley (y en este extremo no hace falta otra, porque la literal conduce a un resultado claro y coherente; cfr art. 3.1 del Código civil), el Plan puede abarcar uno o varios términos municipales. Igual sucede, como ya se ha comprobado, con otras Leyes autonómicas.

73 El artículo 61 de la Ley madrileña es prolijo en este extremo:

"1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, previo informe de la Comisión de Urbanismo, será el órgano competente para acordar la aprobación definitiva de los Planes Generales y de los Planes

M) Murcia

En esta región la regulación de la materia se encuentra en el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, que se ha dictado en orden a la seguridad jurídica y la coherencia de las diferentes normas y actualizaciones que se han producido en los últimos años. En el Título cuarto se establecen las normas sobre el planeamiento urbanístico, concibiendo al Plan General de Ordenación, según reza la *Exposición de Motivos*, como *“instrumento único de la ordenación global municipal, que tendrá mayor o menor contenido y desarrollo en función de las necesidades propias del término municipal”*. Así, el artículo 95 dispone que los Planes Generales Municipales de Ordenación son instrumentos de ordenación *“de un término municipal completo”*, si bien *“a petición de los Ayuntamientos podrán formularse planes generales que comprendan varios términos municipales completos”*⁷⁴.

El Plan General Municipal de Ordenación murciano es, también, un instrumento de ordenación integral de un municipio, que tiene por objeto la clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, la definición de los elementos esenciales de la estructura general y orgánica del territorio, el modelo de ciudad y de los asentamientos urbanos, los criterios para su desarrollo y la determinación de los espacios y elementos de especial protección (art. 96.1). Como ocurre en otras Leyes, se especifica cuál es el objeto, así como las determinaciones generales, en suelo urbano, no urbanizable, urbanizable y las determinaciones para los sistemas generales (arts. 98- 102).

de Sectorización, así como sus modificaciones y revisiones, cuando supongan cualquier alteración de las determinaciones relativas a las redes supramunicipales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, así como cuando se produzca una disminución dentro de un ámbito de actuación, sector, unidad de ejecución o en el término municipal de las zonas verdes o espacios libres.

2. *Al Consejero competente en materia de ordenación urbanística, previo informe de la Comisión de Urbanismo, le corresponderá resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes Generales y de los Planes de Sectorización, así como sus modificaciones y revisiones, cuando correspondan a municipios con población de derecho igual o superior a 50.000 habitantes, salvo en los supuestos reservados a la competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid.*
3. *La Comisión de Urbanismo de Madrid será el órgano competente para la aprobación definitiva de los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico:*
 - a) *Los Planes Generales y los Planes de Sectorización, así como sus modificaciones o revisiones, cuando correspondan a municipios con población de derecho inferior a 50.000 habitantes, salvo los supuestos reservados a la competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid (...).*

74 También en esta Comunidad se pueden redactar *“Normas Complementarias”* del planeamiento general en los aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por el Plan (art. 95.3 de la citada Ley).

Obviamente, el Plan General requiere una documentación (memoria, planos de información, etc, art.121), y será elaborado por el Ayuntamiento, “salvo que soliciten su formación al órgano competente de la Comunidad Autónoma” (art. 126.2). Y, en el “caso excepcional de que el Ayuntamiento no formulara el planeamiento general, su revisión o adaptación en el plazo señalado en esta Ley, el Consejo de Gobierno, previa audiencia al Ayuntamiento, podrá acordar la subrogación de la Consejería competente en materia de urbanismo, conforme a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, para su elaboración y tramitación (...)”(art. 126.3).

Dentro de la tramitación –y esta prescripción, asimismo, es común en el urbanismo español–, es preciso distinguir la formación del “Avance”, de la aprobación inicial, que hace el Ayuntamiento, la información pública, y la aprobación provisional (que, también, es acordada por el Ayuntamiento), para posteriormente remitir el Plan con copia del expediente completo a la Consejería competente en materia de urbanismo para que resuelva sobre su aprobación definitiva (arts. 135 y 136). También en este caso se aplica el silencio administrativo positivo, si transcurridos tres meses desde la recepción del expediente no se notifica la resolución (art. 136.2), y cabe, asimismo, la denegación de la aprobación “cuando contenga determinaciones contrarias a la legislación urbanística o sectorial o a los instrumentos de ordenación territorial, que, en todo caso, no puedan ser objeto de subsanación” (art. 137, e)). Aunque este precepto no alude expresamente a la motivación, es evidente que el órgano competente para decidir deberá razonar los motivos por los que se deniega la aprobación definitiva, ya que, como ya nos consta, está en juego también la autonomía municipal (cfr art. 54, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común)⁷⁵.

Son destacables dos cuestiones: en primer lugar, que existen normas específicas para la tramitación de instrumentos de planeamiento que afecten a más de un municipio, cuya aprobación definitiva corresponde en todo caso al Consejero competente en materia de urbanismo (art. 143); y, en segundo término, que el artículo 144 establece lo que procede cuando la tramitación del instrumento de planeamiento se haga por la Comunidad Autónoma en los casos en que los municipios no dispongan de medios suficientes; supuestos en los que será, asimismo, el Consejero competente el que resuelve sobre la aprobación definitiva (art. 144.2).

N) Navarra

Desde los años ochenta del pasado siglo la Comunidad Foral ha aprobado varias normas sobre ordenación del territorio y urbanismo. La que en este momento interesa

75 Abreviadamente, LRJAP y PAC. Véase, M. M. FERNANDO PABLO, *La motivación del acto administrativo*, Madrid, 1993, pp.211 y 212, así como F. GARCÍA RUBIO, “La aprobación definitiva del planeamiento general”, en *Estudios...*, cit., p. 98.

es la relativamente reciente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que, al igual que otras, opta por regular de forma coherente y conjunta la ordenación territorial y el urbanismo. Esta Ley deroga, entre otras, a la Ley 10/1994, de 4 de julio, y, a su vez, ha sido modificada por las Leyes Forales 2/2004, de 29 de marzo, 8/2004, de 24 de junio, y 4/2005, de 22 de marzo, en una tendencia también habitual que consiste en reformar lo ya modificado al poco tiempo de aprobarse la Ley, lo cual sin duda contribuye a profundizar en la complejidad y la falta de seguridad del ordenamiento urbanístico⁷⁶.

En el Título II se regula la “Ordenación Territorial y urbanística” (art.s 27 y ss.), y en el capítulo II (arts. 48 y ss.) regula los instrumentos de ordenación urbanística, entre los cuales, como no puede ser de otra forma, ocupa un lugar central el “Plan General Municipal”, que se aplica sobre la “extensión completa de cada término municipal” (art. 48.2, a), que tendrá como objetivo “la definición de una Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio, el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida” (arts. 51.1, segundo párrafo, y 55. 2). Este Plan establece una ordenación “integral y global” (art. 55.1) de un término municipal, y a estos efectos fija la “ordenación estructurante” y la “ordenación pormenorizada” para todo el suelo urbano consolidado, así como para los ámbitos o sectores de suelo urbano no consolidados y suelo urbanizable sectorizado en los que se considere oportuno habilitar su ejecución (art. 55.3).

Es importante destacar que la Ley Foral distingue: a) el Plan General Municipal de municipios de más de tres mil habitantes (art. 56), que estará compuesto por la Estrategia y Modelo de ocupación del territorio y por el Plan Urbanístico municipal; b) el Plan Municipal de Municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes (art. 57), que clasificará el suelo en urbano, no urbanizable y, en su caso, urbanizable sectorizado, y c) el Plan Municipal simplificado de municipios con población inferior a quinientos habitantes, que estará compuesto, a diferencia de los anteriores, solamente por el Plan Urbanístico Municipal, y clasificará los terrenos en suelo urbano y no urbanizable (art. 58.1).

La iniciativa para elaborar los Planes Generales Municipales será, en todo caso, pública. Son los municipios los entes competentes para acordar la elaboración de su respectivo Plan General Municipal. Pero el Departamento de medio ambiente, ordenación del territorio y vivienda podrá instar de forma justificada la iniciativa municipal para la elaboración de un Plan General Municipal (art. 65. 1 y 2).

En cuanto a la tramitación, en coherencia con la diferenciación de Planes Generales que hace la referida Ley, en función del número de habitantes del municipio, se distingue:

⁷⁶ Este fenómeno, no obstante, no sólo es apreciable en el urbanismo, sino en otras esferas de la acción pública, y constituye uno de los mayores peligros para garantizar la seguridad jurídica (Sobre ello, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1.ª ed. 1999).

- a) Tramitación del Plan General Municipal de los municipios de población superior a tres mil habitantes (art. 70): debe formular en primer lugar la denominada “Estrategia y Modelo de Ocupación territorial”, que será aprobada por la Comisión de Ordenación del Territorio (art. 70.2). Posteriormente, aprobada por la Comisión de Ordenación del Territorio la Estrategia y el Concierto Previo, se iniciará la redacción y tramitación del Plan Urbanístico Municipal del que se irá dando cuenta a la Comisión de Seguimiento, que a tal efecto se designe en el propio Concierto. Es aprobado inicialmente por el propio Municipio, que también lo aprobará provisionalmente (art. 70.6), y se remitirá el expediente completo al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para su aprobación definitiva (art. 70.7).
- b) Tramitación del Plan General Municipal de los Municipios con población igual o inferior a tres mil habitantes. Las reglas son las mismas expresadas anteriormente en el artículo 70, con las siguientes salvedades: a) La Memoria que recoja la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio, una vez aprobada por el Ayuntamiento, se someterá directamente a la fase de concertación previa con el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, b) El período de información pública del Plan se establece en un mes (art. 71).
- c) Tramitación del Plan General Simplificado. Se siguen las mismas reglas fijadas también en el artículo 70 de la Ley, con las siguientes salvedades: a) La tramitación se iniciará directamente mediante la aprobación inicial del Plan Urbanístico Municipal por el Ayuntamiento, y b) El período de información pública se establece en un mes (art. 72)

Debe también notarse que, para facilitar la siempre difícil labor de elaborar los Planes, se establecen unas “Instrucciones técnicas de planeamiento” (art. 85), aprobadas por Orden Foral del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previo sometimiento a información pública.

O) País Vasco

La reciente Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, que regula en el Título III la “Ordenación y Planeamiento urbanístico”, establece que la ordenación urbanística se divide en: a) Ordenación urbanística estructural, y b) ordenación urbanística pormenorizada (art. 50.3). Y en el Capítulo II del indicado Título, regula los Planes y restantes instrumentos de ordenación. En el artículo 59 dispone que entre los planes que establecen la ordenación estructural se encuentran los “Planes Generales de Ordenación Urbana(arts. 61 y ss)”, que establecen las siguientes determinaciones: a) con carácter mínimo, la ordenación estructural del término municipal completo y la ordenación pormenorizada del suelo urbano que el plan general incluya en la categoría de suelo urbano consolidado, y b) con carácter potestativo, la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable sectorizado y del suelo urbano

no incluido por el plan general en la categoría de suelo urbano consolidado, pudiendo ser remitida en ambos supuestos a su ordenación por planeamiento de ordenación pormenorizada (art. 61). Estos Planes deben contener unos documentos (memoria informativa y justificativa, planos de información, estudio de viabilidad económico-financiera, etc, art. 62).

El artículo 90 regula la formulación y tramitación del Plan General. La formulación corresponde al Ayuntamiento. Se prevé, como es habitual, un avance, la exposición al público durante el plazo mínimo de dos meses, en el que se podrán presentar sugerencias y alternativas. Luego se aprueba inicialmente por el propio Ayuntamiento, y se practican los trámites pertinentes (información pública, informes de otras Administraciones Públicas), y, a la vista de éstos, el mismo Ayuntamiento también lo aprueba con carácter provisional⁷⁷. Y, posteriormente, se produce la aprobación definitiva, que corresponde, asimismo, a los Ayuntamientos⁷⁸ “en los municipios con población superior a 7.000 habitantes, y a las diputaciones forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco”⁷⁹. Es necesario destacar que el artículo 109 prevé el denominado “Consejo Asesor del Planeamiento Municipal”, de existencia obligatoria en los municipios que tengan competencia, propia o delegada, para la aprobación definitiva de planes generales, y que tiene carácter consultivo y deliberante para el cumplimiento de las funciones de concertación social en relación con el procedimiento de formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos.

77 Es digno de mención que el artículo 90.7 de esta Ley vasca dispone que en el caso de Álava, “el Ayuntamiento dará cuenta del acuerdo de aprobación provisional, con remisión completa del contenido de dicho acuerdo, a las juntas administrativas del municipio”.

78 Se observa aquí un cambio realmente significativo en orden a salvaguardar la autonomía municipal, que, junto con la posibilidad de delegar por parte de la Diputación Foral la competencia para aprobar definitivamente los planes generales a los municipios de población igual o inferior a 7.000 habitantes o entidades públicas supramunicipales de los que aquellas sean miembros, siempre que unos y otros dispongan de servicios técnicos suficientes para tal cometido y acepten la delegación (art. 91.8), y la nulidad de pleno derecho de la suspensión o denegación de la aprobación definitiva realizada por las Diputaciones Forales cuando se “base exclusivamente en aspectos o materias de interés estrictamente municipal” (art. 91.7), revela la sensibilidad que muestra esta norma por los asuntos locales, si bien con respecto a la delegación es preciso tener muchas reservas como más adelante observaremos.

79 No obstante, debe advertirse que el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco “será vinculante en lo referente a la acomodación del plan general a los instrumentos de ordenación territorial y a todos aquellos aspectos sectoriales que, con arreglo a la normativa aplicable y a proyectos de carácter supramunicipal aprobados, resulten de la competencia de la Administración estatal, autonómica o foral, incluido el informe de evaluación conjunta de impacto ambiental” (art. 91.2). Obsérvese, además, que se aprueban por las “Diputaciones Forales”, que no por la Comunidad Autónoma estrictamente considerada, lo cual revela otra singularidad. Véase, I. LASAGABASTER, “Consejos Insulares y Territorios Históricos”, en el vol colectivo, ya cit. *Los Consejos Insulares*, pp. 231 y ss.

La Ley vasca prevé, asimismo, la *sustitución* (art. 102.4) en casos de urgencia o de excepcional interés público en los que sea necesario adaptar los planes urbanísticos a los instrumentos de ordenación del territorio⁸⁰.

P) Comunidad Valenciana

La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, derogó la singular Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística⁸¹. Pues bien, esta reciente Ley regula en su Título II la "Actividad Administrativa de planeamiento urbanístico", y distingue entre ordenación estructural (art. 36) y ordenación pormenorizada (art. 37). Dentro de los instrumentos de ordenación urbanística destacan los "Planes Generales", que "*definen el modelo de evolución urbana y su ordenación urbanística estructural, para términos municipales completos y los desarrollan pormenorizadamente en todo o parte del suelo urbano*" (art. 38, a)⁸². Deben justificar su adecuación al planeamiento de los municipios colindantes, y es posible la ordenación conjunta con terrenos incluidos dentro del término municipal colindante para lo cual la Ley prevé fórmulas propias de las relaciones interadministrativas, como los convenios.

Como sucede en general, los Planes Generales están formados por una documentación, integrada por documentos sin eficacia normativa (Memoria informativa, Planos de información y Memoria justificativa), y con eficacia normativa (Directrices estratégicas de evolución urbana y ocupación del territorio, Normas Urbanísticas, Planos de ordenación y Catálogos de bienes y espacios protegidos) (art. 64).

La iniciativa para la elaboración y revisión del Plan General corresponde a los municipios⁸³. Tras practicar los trámites preceptivos –informes de distinto tipo,

80 El artículo 102.5 dice, en este sentido, que el "*mero transcurso de los plazos fijados sin que se hayan llegado a incoar los correspondientes procedimientos habilitará al órgano foral del territorio histórico para proceder a la elaboración técnica de la revisión omitida, en sustitución del Ayuntamiento correspondiente, previo requerimiento y audiencia a este último*".

81 Una Ley pionera de un modelo urbanístico singular.

82 El artículo 61.1 de esta Ley 16/2005 dispone que estos Planes "*fijan la estrategia de evolución urbanística del municipio y los procesos de ocupación del suelo, en relación con el consumo de otros recursos y emisión de contaminantes*".

83 La importancia del Plan general para la Comunidad Valenciana es observable en lo que dispone el artículo 81 de la Ley: "*(...). El conseller competente en materia de urbanismo requerirá a los Municipios sin planeamiento general para que lo elaboren en plazos determinados y podrá también requerirles, previo informe favorable del Consejo del Territorio y el Paisaje, para que revisen o modifiquen el planeamiento en vigor a fin de adaptarlo a los Planes de Acción Territorial o a circunstancias que justificadamente lo aconsejen. Si no fuera atendido su requerimiento, La (sic) Generalidad podrá actuar en sustitución del Municipio conforme al procedimiento establecido en la legislación reguladora del régimen local*". Es decir, conforme a lo previsto en el artículo 60, LRBRL. También es destacable la relevancia de la existencia de Plan general en lo que dispone el artículo 82, respecto al municipio que carezca de plan o éste haya sido suspendido o anulado, porque se permite por la Ley

negociaciones y consultas con los municipios colindantes, información pública, etc.–, el propio Ayuntamiento lo aprueba con carácter provisional, con introducción de las rectificaciones que estime oportunas, y lo remitirá a la *Conselleria* competente en urbanismo interesando su aprobación definitiva (art. 83.5), la cual, después de que transcurra el denominado por la Ley “período consultivo previo a la aprobación”, lo aprueba definitivamente (arts 84 y 85). Las resoluciones autonómicas sobre aprobación definitiva “nunca cuestionarán la interpretación del interés público local formulada por el Municipio desde la representatividad que le confiere su legitimación democrática, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de la política urbanística y territorial de La Generalitat, definida por esta Ley (...). Como garantía de ello, la resolución suspensiva o denegatoria deberá ser expresamente motivada (...)” (art. 85. 3). Lo que pone de manifiesto el intento de armonizar la potestad autonómica para la aprobación definitiva del Plan General con el carácter y contenido de la autonomía municipal.

Q) El caso particular de Ceuta y Melilla

Como es sabido, en aplicación del artículo 144, b) de la Constitución Española se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo) y de Melilla (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo), que permitieron acceder a su autogobierno a estas Ciudades. No obstante ese “autogobierno”, que resaltan ambos Estatutos (cfr arts 1 de las dos Leyes Orgánicas referidas), tiene un carácter y alcance distinto al que se reconoce a las Comunidades Autónomas, puesto que ambos territorios carecen de verdadera potestad legislativa, esto es, de poder para elaborar y aprobar auténticas Leyes, equiparables a otras dictadas por el Estado o las Comunidades Autónomas. Esta situación jurídica marca una diferencia clara y neta, y atribuye unas consecuencias bien distintas a la STC 61/1997, de 20 de marzo⁸⁴.

que el *Conseller* competente elabore directamente el Plan y tramitarlo con carácter urgente en el plazo máximo de dos años. “Estos Planes –dice el aludido precepto–, limitarán su contenido a los sectores y determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo y deberán ser sustituidos, a la mayor brevedad posible, por un nuevo Plan de elaboración municipal”.

En esta misma línea se pronuncia, por ejemplo, el artículo 138.2 del Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística: “Todo municipio debe tener su propio Plan General”.

84 Vid. C. NÚÑEZ LOZANO, “La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 32, 1997, pp. 117-134 y E. CARBONELL PORRAS, “La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (a propósito de los autos del Tribunal Constitucional de 25 de julio de 2000)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 110, 2001, pp. 251-268. Por su parte, M.ª PARDO ÁLVAREZ (*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, ob cit., pp.465 y ss.), resalta la posibilidad que tiene el legislador estatal para, sobre la base de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, elaborar una normativa sobre todos los aspectos integrantes del urbanismo (p. 466).

Así se comprende, por ejemplo, que la ya derogada LRSV, en su *disposición adicional tercera*, estableciera que “Las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercen las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto.”⁸⁵. En la misma línea sigue la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que, en su disposición adicional tercera, relativa a las “potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla”, establece lo siguiente:

“Las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley.

La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General, no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse(sic) en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emite en dicho plazo”

Lo previsto en la disposición transcrita significa, en primer lugar, que se mantiene, en lo sustancial, el régimen anteriormente establecido, si bien dulcificado, en cuanto que parece que ahora se le otorga más protagonismo a estas Ciudades a la hora de aprobar definitivamente los Planes Parciales y Especiales, ya que el informe sólo es vinculante “en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal”, mientras que en la anterior Ley no se hacía este matiz, pues se aludía tajantemente a informe “preceptivo y vinculante” del Ministerio de Fomento. En segundo término, se habla más correctamente de “Administración General del Estado”, y no del “Ministerio de Fomento”, pues es evidente que, en virtud de la potestad de organización, tanto las competencias atribuidas

85 “En todo caso –prosigue esta disposición adicional–, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades, y de sus modificaciones o revisiones, competirá al Ministerio de Fomento.

La aprobación definitiva de los Planes Parciales, y de sus modificaciones o revisiones, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses”. En la STC 164/2001, de 11 de julio, se rechazó que esta disposición adicional tercera originara inseguridad jurídica alguna; respuesta del intérprete supremo de la Constitución a las alegaciones de los recurrentes, que esgrimían la confusión que suponía la coexistencia del TR 76 (actualmente supletorio), y la eficacia que una Ley urbanística del Estado, dictada sólo para una parte de su territorio (Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). Realmente este argumento de la confusión no se sostenía ni siquiera en términos lógico- formales.

a los distintos órganos como la propia denominación de los Ministerios puede cambiar (cfr art. 2.2, j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), y, en tercer lugar, la disposición vigente le otorga específicamente el carácter de informe favorable si no se emite en el plazo establecido.

Lo realmente destacable es que sigue en poder de la Administración General del Estado, no sólo la potestad legislativa, sino, lo que es igualmente relevante a efectos urbanístico, *la potestad para aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación Urbana*. Esta situación jurídica ha sido, por lo demás, avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, sobre todo en la STC 240/2006, de 20 de julio, que tras afirmar que si bien *“es incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las Comunidades Autónomas (...), es asimismo diferente de aquélla de la que disponen los municipios”* (FJ.7), y que el hecho de que los municipios no tengan competencia en la fase de aprobación definitiva no es *“contrario a la autonomía local”*⁸⁶, concluye que la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana, así como sus revisiones y modificaciones *“sin privar a la ciudad de Ceuta de participar en la tramitación y elaboración previa a la aprobación definitiva del plan”* no vulnera el Ordenamiento jurídico, pues asegura una *“intervención mínima y reconocible del Ayuntamiento en el proceso de planificación”* (FJ. 12), sin que ello afecte a la potestad normativa reglamentaria atribuida a la ciudad de Ceuta estatutariamente como manifestación de su singular autonomía. En conclusión, el sistema implantado por la legislación estatal no vulnera la autonomía de estas Ciudades, según esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional.⁸⁷

86 Recuerda aquí la STC 159/2001, de 5 de julio, en la cual se afirmó que son las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento. Dice esta STC (FJ 12) que a lo que obliga la autonomía local es *“a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional”*.

87 Por lo que concierne al informe preceptivo y vinculante que establecía la disposición adicional tercera de la LRSV, también el Tribunal Constitucional lo consideró ajustado a la Carta Magna: *“la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. De acuerdo con ello –prosigue– el apartado segundo introducido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, por el que se exige un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos competentes de la ciudad de Ceuta, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a esta ciudad”* (STC 240/2006, FJ. 13).

3) Algunas conclusiones provisionales

De toda esta prolija exposición puede comprobarse que, a raíz de la ya célebre STC 61/1997, de 20 de marzo, las Comunidades Autónomas han aprobado una muy rica legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo para colmar las enormes lagunas o vacíos que la indicada STC produjo *ipso facto*. En esta legislación se aprecia que, en primer lugar, se sigue manteniendo al Plan como elemento esencial en la definición del modelo, asumiendo con ello el ya consolidado carácter legitimador de toda actuación pública o privada que se pretenda ejecutar en el suelo. También se observa cómo ahora se reconoce el importante papel que, para vertebrar y organizar el territorio, ocupa la “ordenación del territorio” como título jurídico específico (art. 148.1.3.ª, CE.), que tiene, por ello, su propio elenco de planes e instrumentos, que deben ser, con carácter general, respetados por la ordenación estrictamente urbanística. Además, como consecuencia de la emergencia de los valores ambientales (cfr art. 45, CE.), ocupa también un lugar de primer orden la ordenación de los recursos naturales. Todo ello dibuja un escenario hartamente complicado, de difícil tránsito para el que no posee unos mínimos conocimientos técnicos, lo cual conecta con la tradicional complejidad del urbanismo español⁸⁸. Pero sin duda, la pieza que luce

88 La complejidad y aridez del urbanismo español es ya una tradición, que se inicia sobre todo a partir de la compleja LS 56. (vid, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo”, en el vol *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 2.ª ed. 1986, p. 91, donde refiere que el legislador de 1956 olvidó el viejo juicio según el cual *simplicitas legum amica*, es decir, la simplicidad es la mejor amiga de las leyes. Más recientemente, A. GALLEGO ANABITARTE en su artículo “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones y venta forzosa”, *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 134, 1993, p. 16, destaca que nuestro Derecho urbanístico parece más complicado que ninguno). Obviamente, la regulación de una materia como el régimen urbanístico del suelo y la ordenación urbana, con variados matices, distintos términos municipales, cada uno de ellos con problemas y factores distintos, terrenos de diversa naturaleza y potencial económico, etc no puede ser objeto de una legislación simplificadora, que renuncie a la ordenación racional y concreta por la ordenación abstracta y comprensible, pero dudosamente eficaz. Las leyes deben ser claras, pero también tienen que ser eficaces, y servir a su finalidad. Lo que ocurre en el urbanismo español es que la complejidad se ha exacerbado hasta límites difícilmente justificables, y hoy el ordenamiento urbanístico constituye en muchos lugares un galimatías inaceptable desde el punto de vista de la seguridad jurídica (art. 9.3, CE), toda vez que entre la legislación anterior, el Derecho transitorio y el nuevo Derecho, la legislación estatal básica, el Derecho supletorio estatal, la legislación autonómica, los planes (dentro de los cuales, además, hay que distinguir muchos: de ordenación del territorio, urbanísticos, hidrológicos, de recursos naturales, etc) y las ordenanzas, muchos operadores jurídicos no pueden dar tres pasos seguidos sin consultar decenas de Leyes y reglamentos, así como la jurisprudencia que en la interpretación y aplicación de tales Leyes y reglamentos se ha pronunciado. Y esos tres pasos que dan, desde luego, los pueden dar de muchas formas menos con seguridad y firmeza. Por ello, por ejemplo, A. NIETO en su libro, *Crítica de la razón jurídica*, Madrid, 2007, p.124, afirma que el Ordenamiento jurídico se convierte, en estos casos, en “generador de conflictos”, y, en relación con el urbanismo, arguye que “no se puede hablar de excepciones del régimen urbanístico cuando cuesta trabajo encontrar un municipio en el que se cumplan las disposiciones legales”(p. 33). Este es un problema grave, y no sólo desde la perspectiva del Derecho, sino desde el punto de vista social y económico.

con brillo propio es el Plan General, que ratifica en esta legislación su papel de *verdadero paradigma del modelo*. No hay Ley que no lo prevea expresamente, y le confiera un papel auténticamente básico en el sistema de planeamiento. Este Plan normalmente parte de dos premisas: a) diferenciar entre ordenación estructural (relativa a la implantación del modelo de ocupación del territorio), y ordenación pormenorizada o de detalle⁸⁹, y b), por la misma razón, distinguir el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo. El procedimiento relativo a la elaboración y aprobación sigue el esquema tradicional en virtud del cual intervienen tanto la Administración municipal, como la autonómica (para la aprobación definitiva), si bien se detectan algunos detalles o elementos de apertura hacia una mayor intervención de los municipios en la Ley vasca (arts. 90 y 91), y en otras Leyes que exigen la motivación en la denegación o suspensión de la aprobación definitiva. En esta misma línea hay que aludir a la posibilidad de aprobar definitivamente los Planes por delegación (Asturias y el propio País Vasco).

No obstante, es palmario que todavía el régimen jurídico de los Planes Generales de Ordenación está fuertemente condicionado por el que estableció el TR '76.

V. LA CUESTIÓN DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA

Donde más se aprecia este condicionamiento es en la fase de aprobación definitiva del Plan General. El procedimiento sigue fielmente los requisitos y fases previstos en los artículos 35 a 41, TR '76, y 131 y 132, RPU, porque, como se ha anticipado, la aprobación definitiva se residencia casi con carácter general –y con matices de distinto alcance–,⁹⁰ en órganos de la Administración autonómica⁹¹.

Es claro que este régimen jurídico es producto de una concepción institucional de marcado talante centralista. De un centralismo estatal se ha pasado a otro de naturaleza

Los empresarios, o los ciudadanos, en general, deben saber a qué atenerse con claridad y tiempo, y no pueden estar al albur del último cambio legislativo o la enésima ocurrencia que pueda tener el consistorio elegido en las elecciones locales.

89 Esta distinción es, fundamentalmente, de origen jurisprudencial. Como dicen S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ (*El Planeamiento urbanístico*, cit., pp. 97 y 98), operando “sobre la base de la legislación estatal, el Tribunal Supremo diferenció entre los dos contenidos del planeamiento general entre unas determinaciones que eran propias de él, y otras prescripciones que lo eran del planeamiento complementario o de detalle. En concreto, la STS de 25 de mayo de 1993 (...)”.

90 En algunos casos son órganos unipersonales, como el Consejero, y en otros colegiados, como Comisiones. Hay casos en los que se permite una ligera intervención, no sustancial, a los municipios. Pero las decisiones verdaderamente nucleares, esto es, las de la ordenación estructural, requieren con carácter general la intervención de los órganos de la Comunidad Autónoma.

91 Como ya se ha comprobado, el caso de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla es particular, y constituye de hecho una excepción en el Derecho urbanístico actual, ya que la aprobación definitiva de los Planes Generales se residencia en la Administración General del Estado, y no en órganos propios de estas Ciudades. Mención particular, como también se ha visto, merecen los casos de Islas Baleares y del País Vasco, donde la aprobación definitiva se residencia en los Consejos Insulares o en las Diputaciones Forales.

autonómica⁹², pero, en ambos casos, el resultado para las funciones municipales es el mismo: *la carencia de competencia para aprobar definitivamente los Planes Generales*⁹³. A ello también ha contribuido de forma notoria la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. La de este último órgano jurisdiccional ha realizado un encaje de bolillos para tratar de conjugar lo que es un procedimiento netamente centralista, que responde a unos principios institucionales distintos a los que se extraen de la Constitución Española (arts. 137, 140 y 141), y el reconocimiento de la autonomía local⁹⁴. Así, la STS de 16 de diciembre de 1999, reitera la tradicional doctrina según la cual “*no hay tampoco afección ilegal de la autonomía municipal porque la*

92 En este sentido, vid. J.L. DE LA VALLINA VELARDE, “Autonomía local y aprobación por delegación de los planes generales de urbanismo”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, cit., p. 16.

93 También es palmario que no sólo se trata de una cuestión de tradición centralista, sino de condiciones políticas, administrativas y técnicas. En la mente del legislador quizá pesan ciertos hechos que conducen, todavía, a mantener en sede autonómica la aprobación definitiva de los Planes Generales, como un remedio para evitar posibles desmanes. Por un lado, a nadie se le escapa que en la esfera local, y, más en concreto, municipal, es donde se concitan, en muchísimas ocasiones, los casos más flagrantes, sorprendentes y grotescos de corrupción política, que tienen en el urbanismo su campo más fértil (De ahí la lucha, en cada nueva conformación de los Ayuntamientos, por hacerse con la Concejalía con competencias sobre urbanismo). El artículo “Lápices de colores” de A. NIETO GARCÍA (*España en astillas*, Madrid, 1993, pp. 103 y 104) es muy revelador de lo que realmente ocurre en muchos Ayuntamientos. El asunto es de tal gravedad que el mismo Parlamento Europeo se ha pronunciado sobre el mismo. Así, por ejemplo, la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, ha condenado “*la aprobación tácita por algunos ayuntamientos de planes urbanísticos que más tarde son declarados ilegales, lo que lleva al derribo o la amenaza de derribo de bienes inmobiliarios adquiridos de buena fe por ciudadanos europeos a través de promotores y agentes de la propiedad*”; y la organización no gubernamental “*Transparencia internacional*”, sitúa la acción de los Ayuntamientos españoles como el principal problema desde el punto de vista de la corrupción, por la modificación frecuente de los planes (Sólo en Mallorca, los distintos Ayuntamientos han modificado en 227 ocasiones sus planes urbanísticos en un plazo de cuatro años), la escasa vigilancia, etc (vid. *El Confidencial*, de 25 de enero de 2007.) Por otro, también es lo suficientemente conocido que el mapa municipal español arroja unos resultados muy variados y desiguales. Junto a municipios potentes, bien estructurados social y económicamente, y con evidente capacidad para impulsar el procedimiento y aprobar los Planes, se encuentran otros que carecen de medios económicos, técnicos y personales para ejercer con eficacia sus competencias urbanísticas. Frente a municipios eminentemente turísticos, casi “nuevos”, por la cantidad de construcciones, instalaciones e infraestructuras que se han hecho en las últimas décadas, existen otros con un patrimonio histórico y artístico de primer orden, que exigen, como es lógico, un tratamiento jurídico diferenciado, que se concreta en las Leyes de Patrimonio Histórico-Artístico, tanto estatal como autonómicas; y hay otros que parecen estar congelados o atrapados en el tiempo sin experimentar cambios significativos (sobre todo los rurales y pequeños). En conclusión, no se puede abogar de forma simplista por un régimen de aprobación definitiva que no tenga en cuenta esta enorme variedad de situaciones, ya que los conceptos técnico-jurídicos, como el de “autonomía local”, “competencias propias”, etc deben encuadrarse en el contexto sociológico real de lo que se pretende regular. De lo contrario, se estaría aprobando una Ley patentemente ineficaz, pues no consigue los objetivos para los que en teoría fue aprobada. La realidad es siempre más fuerte que el mero deseo, incluso si éste se basa en normas jurídicas, y eso debe ser tenido muy en cuenta para no cometer errores en el diagnóstico, y, sobre todo, en el pronóstico.

94 Vid. últimamente, el trabajo, ya citado, de F. LLISSET BORRELL, “La competencia urbanística de los Ayuntamientos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, pp. 253 y ss.

diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hace del planeamiento una titularidad compartida por los municipios y las Comunidades Autónomas”, a través de un *procedimiento bifásico* en virtud del cual corresponde la aprobación definitiva del Plan General a la Comunidad Autónoma, donde se controlan los aspectos reglados del planeamiento y los que afectan a intereses supramunicipales⁹⁵. Por tanto, para el Tribunal Supremo estamos ante una potestad de titularidad compartida entre el municipio y la Comunidad Autónoma, que ejercida en los términos que él mismo indica (cfr, por ejemplo, STS de 23 de junio de 1992)⁹⁶, no vulnera la autonomía local ni las competencias propias atribuidas por el Ordenamiento jurídico a los entes municipales.

Estos son, pues, los mimbres jurídicos con los que el referido órgano jurisdiccional consagra el régimen de aprobación definitiva de los Planes Generales⁹⁷: potestad compartida, procedimiento bifásico, intereses municipales y supramunicipales, aspectos reglados y discrecionales⁹⁸.

¿Y cuáles son los criterios que ha utilizado el Tribunal Constitucional para ratificar la constitucionalidad de la aprobación definitiva por los órganos de las Comunidades Autónomas, y no por los propios Ayuntamientos? Como ya se ha visto, el intérprete máximo de la Constitución tampoco ha sido innovador en este punto⁹⁹. Si, ciertamente, admite que los municipios, debido al reconocimiento constitucional

95 Doctrina jurisprudencial que sigue la de las SSTS de 23 de junio de 1992, y 22 de septiembre de 1992.

96 Véase, J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, 1.ª ed. 1993, pp. 69 y ss. También, J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Madrid, 1.ª ed. 1996, pp. 116 y ss. En cuanto a la aprobación definitiva, sigue teniendo interés, R. GÓMEZ-FERRER MORANT, “La aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo como acto de fiscalización”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, 1976, pp. 521-532. Puesto que una cosa es la fiscalización, y otra la tutela. Sobre esta diferenciación, véase, S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, *El Planeamiento...*, cit., pp. 198-206.

97 De forma muy sutil, el Tribunal Supremo diferencia entre “objeto” y “criterios” de control autonómico; de suerte que el objeto sobre el que recae el control es el Plan en todos sus aspectos (véase, por ejemplo, lo que dice el art. 114.2, TR’92), mientras que los criterios de control del Plan derivan de la propia Constitución Española (cfr. STS de 18 de mayo de 1992, que se basa en las SSTC 4/1981, de 2 de febrero, que aseveró que la autonomía local no puede incidir negativamente en intereses supralocales, y 170/1989, de 19 de octubre, que declaró que el control de oportunidad debe admitirse cuando la decisión afecte a intereses supralocales), y es aquí donde maneja los criterios de intereses municipales y supramunicipales, aspectos reglados y discrecionales, etc. Sin duda esta jurisprudencia tuvo y tiene gran trascendencia, y un valor innegable. Y, de hecho, las Leyes autonómicas, como ha quedado demostrado ya en este estudio, precisan, casi con carácter general, que los acuerdos de denegación o suspensión deben ser “motivados”, no entrar en la valoración de los intereses estrictamente municipales, y, por ende, distinguir las cuestiones de legalidad de las de mera oportunidad.

98 Como ya hemos visto, la legislación autonómica apunta también la distinción entre asuntos relativos al “urbanismo”, y los concernientes a la “ordenación del territorio”, dentro de los cuales, como es natural, y debido a su posición, la Comunidad tiene más capacidad para intervenir en las determinaciones de los planes. Sobre la ordenación del territorio, véase, A. A. PÉREZ ANDRÉS, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid-Barcelona, 1998, *in totum*.

99 Sí, en cambio, lo ha sido en otros, como lo prueba la STC 61/1997, de 20 de marzo, tan mencionada en este estudio.

de la autonomía local, tienen que participar en el urbanismo, y, por tanto, deben tener unas competencias reconocidas en la elaboración de los Planes, entiende que esta exigencia de "participación" se satisface con el establecimiento de la competencia para la aprobación inicial y la aprobación provisional, pero no, necesariamente, con la aprobación definitiva de los Planes Generales (SSTC 159/2001, y 240/2006). No llega, entonces, más lejos, dejando al criterio del legislador –en este caso, autonómico, como ya nos consta–, la decisión de otorgar o no la competencia para la aprobación definitiva a órganos autonómicos (unipersonales o colegiados, como también ya hemos señalado), o a órganos municipales.

Por lo tanto, frente a la aspiración legítima de la *Federación Española de Municipios Provincias*¹⁰⁰, de conferir la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana y demás instrumentos de desarrollo urbanístico para los municipios capitales de provincia y aquellos con población superior a 50.000 habitantes, es necesario tener en cuenta distintos factores, tanto de naturaleza jurídica e institucional (autonomía local, competencias propias, carácter municipal de la competencia, etc.), como de carácter metajurídico (el problema grave de la corrupción, la escasez de medios económicos, materiales, técnicos y personales, la necesidad de proporcionar seguridad jurídica a los operadores económicos, y a los ciudadanos en general, etc.), y sobre la base de esta ponderación equilibrada y realista, luego optar por el sistema adecuado en orden a conferir la aprobación definitiva de los Planes Generales a los Ayuntamientos o a órganos autonómicos. En mi opinión, la cifra de 50.000 habitantes, por ejemplo, debe ser revisada y elevada. Debe tenerse en cuenta el concepto que maneja el propio ordenamiento para calificar a los grandes municipios¹⁰¹ (arts. 121 y ss LRBRL). Pero, incluso, cabría hilar más fino, y distinguir determinadas particularidades de municipios en orden a conferir una competencia de esta índole (el carácter turístico, o histórico-artístico, las condiciones de la población de derecho, la verdadera capacidad técnica y financiera del Ayuntamiento, etc.). En consecuencia, dadas las circunstancias que se han definido en las últimas décadas, es necesario ponderar mucho la atribución de esta competencia, y abandonar maximalismos localistas que resultan, en ocasiones, muy peligrosos para la seguridad jurídica y los derechos de los particulares¹⁰².

100 Estas son propuestas hechas dentro del llamado "Pacto Local", que pretende un robustecimiento de la posición de los entes locales españoles, y, en concreto, incrementar sus medios económicos y sus competencias. Pueden consultarse en el volumen *El Pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*. MAP- Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1999, pp. 39 y ss. También, M. J. SARMIENTO ACOSTA, "Pacto Local y Urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 212, 2004, pp. 11 y ss.

101 Debe advertirse que, según el Registro de Entidades Locales, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, existen más de 8.100 municipios, muchísimos de los cuales ni siquiera alcanzan la cifra de 5.000 habitantes (Vid. *Leyes Administrativas*, ed preparada por L. MARTÍN REBOLLO, Navarra, 11.ª ed. 2005, p. 947).

102 Algunos hechos que se publican llaman sobremanera a la prudencia: la ya citada organización no gubernamental "*Transparencia Internacional*", ha denunciado cómo se ha extendido la creación,

VI. LA APROBACIÓN DEFINITIVA POR DELEGACIÓN

La delegación interadministrativa o intersubjetiva de competencias es una técnica propia del Derecho de Organización (y, por tanto, típica del Derecho Administrativo), en virtud de la cual se traslada el ejercicio de la competencia, pero no su titularidad, de un ente a otro¹⁰³. En nuestro Ordenamiento jurídico se encuentra reconocida, tanto en el ámbito constitucional (cfr art. 150.2, CE), como en la esfera de la legislación ordinaria (cfr, por ejemplo, arts. 27 y 37, LRBRL), y permite una mayor intervención en los asuntos públicos de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales. Pues bien, algunas Leyes autonómicas sobre urbanismo han previsto esta técnica para abrir la participación de los Ayuntamientos a la aprobación definitiva de los Planes.

por parte de los constructores, de partidos ficticios que se presentan a las elecciones locales para conseguir la concejalía de urbanismo, y desde ella tomar decisiones que les favorezcan, o cómo se modifican frecuentemente los planes urbanísticos. La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, apunta en la misma dirección: alude a las prácticas de corrupción relacionadas con los macroproyectos de urbanización, expresa su enérgica condena y oposición a éstos, puesto –dice– “que no responden en absoluto a las necesidades reales de las ciudades y de los pueblos afectados, son insostenibles en el plano ambiental y tienen un impacto desastroso en la identidad histórica y cultural de las zonas afectadas”, condena la aprobación tácita por algunos ayuntamientos de planes urbanísticos que más tarde son declarados ilegales, etc. Es obvio que cabría argumentar que, en un Estado de Derecho, siempre cabe la vía de acudir a los Tribunales de Justicia, pero a nadie se le escapa, en primer lugar, las dificultades económicas y técnicas que esto supone; en segundo lugar, el retraso desproporcionado en la adopción de resoluciones judiciales (en muchos casos, varios años, y, si el asunto llega hasta el Tribunal Supremo, puede pasar perfectamente una década), y, en tercer lugar, la política de los hechos consumados, que arroja unas situaciones de injusticia que muy difícilmente se pueden solucionar con una Sentencia. Invocar críticamente la tutela judicial efectiva como panacea para todos los males, en un contexto sociológico de esta naturaleza, es de ingenuos o de cínicos, porque la realidad es mucho más prosaica que todo ello. Y con esta afirmación, que puede parecer dura, e, incluso, excesiva, pero que no le es, y para cerciorarse de ello basta remitirse a las Memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial, y los informes del Defensor del Pueblo o de sus homólogos autonómicos (así, en el Informe del Defensor del Pueblo de 2006 ,pp. 177 y ss, se da cuenta de la cantidad de quejas de los ciudadanos por el retraso, la falta de información por parte de los funcionarios y la ineficaz gestión de los recursos, la poca valía de las instalaciones judiciales, el lenguaje críptico de las comunicaciones judiciales, así como el de las Sentencias y demás resoluciones, etc), por supuesto, no se quiere menospreciar el importante papel de los Jueces y los Tribunales. Sólo se quiere subrayar que no se puede depositar toda la confianza en sus resoluciones; sobre todo porque las espaldas de esos Jueces y Magistrados son mucho más frágiles que lo que una visión idílica del funcionamiento de la Administración de Justicia pudiera hacer creer (exceso de trabajo, déficit de plantilla, cambios legislativos trepidantes que obligan a revisar e incrementar los conocimientos en un tiempo que no se tiene, cambios de criterios jurisprudenciales, también, agitados y rápidos, etc.). Se insiste: de la lectura de las Memorias del Consejo General del Poder Judicial, o de los Informes de una institución como el Defensor del Pueblo se extrae una imagen muy alejada del idealismo.

103 Técnicamente, pues, se distingue de la delegación interorgánica (art. 13, LRJAP y PAC), puesto que una cosa es un ente y otra distinta un órgano. La cuestión de la personalidad jurídica, en este punto, es capital. Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, en *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I*, dir por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1.ª ed. 2005, pp. 806-811.

Así ocurre con la, ya derogada, Ley 7/1995, de 29 de junio, de Galicia (arts. 2 y 5)¹⁰⁴; la Ley 3/2002, de 19 de abril, del Principado de Asturias, de régimen del suelo y ordenación urbana (arts. 9 y 73, y 10 y 87 del Decreto- legislativo 1/2004, de 22 de abril¹⁰⁵);¹⁰⁶; la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Cantabria (art. 71.6), o la más reciente Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco (art. 91.8). Se trata de una previsión que, de alguna forma, revela la “mala conciencia” del legislador autonómico en lo concerniente a la aprobación definitiva de los Planes Generales, pero, además, comporta una incongruencia insalvable, porque si se parte de la base de que la aprobación definitiva de estos Planes es un supuesto de control de las actuaciones o comportamientos de las Entidades locales, y, en especial, de los municipios¹⁰⁷, si dicha aprobación se delega, se está tergiversando el espíritu y finalidad de este control que establece el propio ordenamiento jurídico. En este extremo DE LA VALLINA ha afirmado: *“Debe entenderse que el carácter que presenta el acto de control atribuido a la Comunidad Autónoma para la aprobación del Plan General de Urbanismo, hace que por su propia naturaleza no sea susceptible de delegación en el ente controlado. Jurídicamente puede estimarse como una contradictio in terminis, que conduce a que carece de sentido el autocontrol que supondría la delegación”*. Invoca este autor un argumento deducido del artículo 13 de la Ley 30/1992, para la delegación interorgánica¹⁰⁸, y que es que la delegación de competencias por su propia finalidad no puede recaer sobre facultades que impliquen control o tutela. En concreto, el supuesto previsto en el referido artículo 13 prohíbe la delegación de la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos o resoluciones administrativas objeto de tales recursos¹⁰⁹.

En cualquier caso, las Leyes que admiten esta posibilidad suelen establecer un límite en relación con la población de derecho. Así, el artículo 10 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias establece que la delegación sea en “concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes”, si bien, incluso, esta exigencia luego se exceptiona cuando concejos con población inferior se encuentren agrupados en mancomunidades o dispongan de suficientes medios (art. 10.2). El artículo 71.6 de la Ley cántabra rebaja la población a 10.000 habitantes, y el artículo 91.8 de la Ley del País Vasco ni siquiera establece límite siempre que dispongan de servicios técnicos suficientes para tal cometido y acepten la delegación. Es obvio

104 Esta Ley ha sido derogada por la más reciente Ley 9/2002, ya referida al ocuparnos de la Comunidad gallega.

105 Por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

106 La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León (art. 55.5) sólo admite la delegación en el planeamiento de desarrollo.

107 Vid. J. L. DE LA VALLINA VELARDE, cit., p. 34.

108 Que, como hemos visto, es distinta a la intersubjetiva. Véase, también, A. GALLEGU ANABITARTE, junto a A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I Materiales*, Madrid, 4.ª impresión corregida, 1992, pp.188 y ss.

109 Sobre el recurso de alzada o jerárquico, vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, 1996, pp.126 y ss, y 327 y ss.

que, en aplicación del artículo 27, LRBRL, se pueden utilizar todos los medios de control que resulten inherentes a esta técnica, y se puede revocar, pues la titularidad de la competencia se mantiene en los órganos de la Comunidad Autónoma.

Pero resulta claro que esta técnica se convierte en un subterfugio que, en sustancia, nada avanza: ni permite un incremento real de la competencia propia de los municipios, pues la delegación intersubjetiva siempre lleva aparejado un control mucho más intenso, ni es congruente con el control que debe desarrollar la Comunidad Autónoma por la razón ya apuntada. Es, pues, una vía no muy acertada para resolver un problema de mucha más complejidad.

VII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

En el Derecho vigente, al igual que en el TR´76 y en el TR´92, los Planes Generales de Ordenación constituyen un elemento central del sistema de planeamiento establecido. *Son el paradigma del urbanismo español*, esto es, el ejemplo más significativo que permite detectar las ventajas y los inconvenientes del modelo adoptado.

El Plan General tiene asignadas unas funciones esenciales que habilitan la puesta en funcionamiento de otros instrumentos y mecanismos urbanísticos (planes de desarrollo, técnicas urbanísticas, etc), y se erige en modelo, y punto de referencia inexcusable, para la definición del procedimiento¹¹⁰ y la articulación del resto de los Planes. Además, en la actualidad, es un instrumento de ordenación urbanística que *se ha redimensionado*, puesto que, de un lado, es palmario que debe adecuarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio; conceptualmente distintos, pero estrechamente vinculados a los Planes Generales, como ha quedado demostrado en este trabajo; pero, de otro, ya no es el Estado, estrictamente considerado, el que tiene conferida la competencia para su aprobación definitiva¹¹¹, sino las Comunidades Autónomas¹¹², las cuales, asimismo, disponen de la potestad para definir el sistema de planeamiento que adoptan en su respectivo territorio, es decir, para configurar el modelo, las clases, la posición, la función y el contenido de los distintos Planes que establezcan.

No obstante, esta libertad que reconoce la jurisprudencia constitucional no se ha traducido en un alejamiento de la "cultura urbanística" que implantó la LS´56. Las distintas Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, con diversos matices¹¹³,

110 Así sucede, por ejemplo, con relación a la documentación que se requiere para la formulación de los Planes, pues sobre la base de los documentos exigidos al Plan General "se construye también la documentación que se hace precisa para los restantes tipos de planes" (Véase, S. MUÑOZ MACHADO y M. LÓPEZ BENÍTEZ, cit., p. 100).

111 Salvo el caso excepcional, que, ya hemos visto, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

112 STC 61/1997, y, confirmando su doctrina, la STC 164/2001, de 11 de julio: "Las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo" (FJ. 4).

113 Como ha quedado demostrado, hay Comunidades que exigen la formulación del Plan (Andalucía), otras que permiten extender el Plan General a varios términos municipales (Castilla- La Mancha,

mantienen las líneas maestras de aquélla. Se puede decir que parecen “*imantadas*” por la LS´56, y, por ende, subsisten los mismos problemas originados en gran parte por esa misma cultura, que erige al Plan en instrumento esencial. De suerte que, la necesidad del plan, la complejidad excesiva en su formulación y aplicación¹¹⁴, la dificultad para armonizar la autonomía municipal con las competencias urbanísticas que están en poder de los órganos autonómicos, etc, persisten sin que, hoy por hoy, se vea otra forma de enfrentarse con estos problemas que, si no son enteramente responsables, sí colaboran en el panorama nada edificante que, respecto del urbanismo, existe en la actualidad en España, con una dificultad excesiva en la interpretación y aplicación del ordenamiento urbanístico, un elenco de planes intrincado y críptico, y unas bolsas de corrupción que ya han llegado a las páginas de la prensa extranjera, a organizaciones internacionales que luchan contra la corrupción, y al mismo Parlamento europeo¹¹⁵. Estos fenómenos, junto con una Administración de Justicia desbordada¹¹⁶, no llaman, precisamente, al optimismo.¹¹⁷

Aragón, Cataluña, etc.); algunas muestran una particular atención a los pequeños municipios (Cantabria), así como a la necesidad de colaborar con éstos para que puedan formular eficazmente sus instrumentos de ordenación general. (Murcia). Pero, con independencia de estos matices de distintos alcance, lo cierto es que las líneas maestras se mantienen incólumes.

114 Que origina una lentitud excesiva en su elaboración, lo cual repercute negativamente en los operadores económicos y en los ciudadanos en general (Vid, sobre este defecto, J. L. MEILÁN GIL, “La dimensión temporal de la ordenación urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 145, cit., pp.20 y ss.).

115 Vid la referencia que hemos hecho en notas anteriores.

116 Véase, por ejemplo, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Dos estudios sobre Administración de justicia y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1998, libro en el que se pone de manifiesto el modelo de gestión inapropiado que tiene la Administración de Justicia. También la referencia que hace L. MARTÍN REBOLLO en sus *Leyes Administrativas* (cit., pp. 1169 y ss), donde se comprueba el gran número de asuntos pendientes en la jurisdicción contencioso-administrativa. Dice este profesor: “*Congestión, lentitud, credibilidad son problemas generales que inciden directa o indirectamente en la calidad de la justicia administrativa, pero que no siempre son fácilmente abordables en la sede legislativa*” (p. 1173). Más demoledor es, desde su mismo título, el libro de A. NIETO GARCÍA, *El desgobierno judicial*, Madrid, 2004, donde se encuentra un diagnóstico implacable de la Administración de Justicia. Baste algunas citas para comprobarlo: “*el Poder Judicial no es independiente porque el Poder político le ha privado subrepticamente de su independencia; y así lo ha hecho para impedir que aquél le controle*”(p. 239); “*el corporativismo judicial empezó en el mismo momento en que se consolidó la carrera judicial a finales del siglo XIX hasta tal punto que pueden ser tenidos como fenómenos inseparables*”(p. 251); los jueces “*no son los funcionarios más retribuidos pero sí, desde luego, los que más trabajan. No existe en el aparato estatal un caso más claro de explotación laboral ni crueldad mayor que la de unos módulos desmesurados que sirven de azote a los que pretenden ser conciencizados y de acicate retributivo a los que resuelven sin pensar*”(p. 271). “*La Administración de Justicia está tocando fondo y, al tiempo, está tocando techo* el

desgobierno judicial. ¿Qué nuevos disparates nos esperan”(p. 276). “*No hay mal que por bien no venga y, atraídos por el mal de la Justicia, se ha venido a España la espuma de la delincuencia internacional*”(p. 62). “*No nos engañemos: para ser magistrado del Tribunal Supremo hay que mendigar*”(p. 73). A una persona bienintencionada, ajena al meollo del asunto, estas afirmaciones le pueden parecer muy duras o exageradas, pero lo cierto es que son juicios de valor que se deducen fielmente de los datos objetivos. Las Memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial, las denuncias de los distintos medios de comunicación social (éstas, por supuesto, con las reservas que toda noticia publicada por un medio debe originar en cualquier persona ecuánime), los Informes del Defensor del Pueblo, o los de la Fiscalía General del Estado, son elocuentes. Ante estos hechos no hay idealismo que valga.