



<https://doi.org/10.18800/dys.202202.008>

FECHA DE RECEPCIÓN: 28/07/2022
FECHA DE APROBACIÓN: 20/12/2022

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL ESTADO ESPAÑOL: UNA MIRADA GLOBAL

The legal regime of urban planning in the spanish state: a global look

Josep Ramon Fuentes i Gasó*
Universitat Rovira i Virgili

“Una actividad tan vivaz como el urbanismo contemporáneo y tan exigente en sus directivas y normaciones ha producido, por fuerza, un enorme impacto en el esquema administrativo tradicional, de modo que en ella sigue estando, y así continuará por mucho tiempo, uno de los campos de experiencias más dinámicos en los temas centrales del Derecho organizativo y estructural de la Administración”.
Eduardo García de Enterría Martínez- (1978, p. 302)

* Josep Ramon Fuentes i Gasó es profesor titular de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Universitat Rovira i Virgili. Campus Catalunya, Facultat de Ciències Jurídiques. ORCID iD: 0000-0001-5669-6009. Contacto: josepramon.fuentes@urv.cat

Resumen:

Este trabajo se centra en el estudio de los planes urbanísticos y su régimen jurídico en el Estado español. Para ello, comenzamos realizando una breve referencia legislación urbanística y de ordenación del territorio en este país. Seguidamente, nos ocupamos de la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos, y mencionamos las diferentes figuras del planeamiento: el plan general y los instrumentos sustitutivos del mismo, los planes de sectorización, parciales y especiales, estudios de detalle y otros instrumentos complementarios. Posteriormente, se analizan los problemas que presentan los procedimientos de aprobación y de alteración de los planes urbanísticos, y, finalmente, nos referimos a la situación de “fuera de ordenación”, derivada de los cambios en el planeamiento urbanístico.

Abstract:

This paper focuses on the study of urban planning and its legal regime in Spain. To do so, we begin with a brief reference to the urban and land use planning legislation in this country. Next, we deal with the legal nature of urban plans, and we mention the different types of planning: the general plan and its substitutes, sectorization, partial and special plans, detailed studies and other complementary instruments. Subsequently, we analyze the problems presented by the procedures of approval and alteration of urban plans, and finally, we refer to the situation of “out of order”, derived from changes in urban planning.

Palabras clave:

Competencias – Comunidades Autónomas – Planeamiento urbano – Suelo – Urbanismo

Key words:

Competences – Autonomous Communities – Urban planning – Land – Town planning.

Sumario:

1. Introducción – 2. La planificación territorial como competencia de las Comunidades Autónomas – 3. Naturaleza jurídica de los planes urbanísticos – 4. Tipos de planes urbanísticos – 5. Aprobación y alteración de planes urbanísticos – 6. Régimen de fuera de ordenación – 7. Conclusiones – 8. Lista de Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El planeamiento urbanístico es una de las actividades clásicas de la disciplina urbanística (planeamiento, gestión y control urbanístico) (Fernández Rodríguez, 2019).. Está conformado por el conjunto de instrumentos previstos en la legislación urbanística para la ordenación de la utilización o usos del suelo, la concreción del régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la regulación de la actividad administrativa urbanística. Por ello, debiera constituir el punto de partida del urbanismo real (Fuentes i Gasó, J.R, Gifreu i Font, J., et al, 2001, p. 243).

Sin embargo, como se expondrá en este trabajo, en el Estado español ello no ha sido tan fácil, y eso ha ocurrido, en buena medida, por el inicial fracaso de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana 8en adelante, Ley del Suelo de 1956, que puede ser atribuido, a la falta de los planes requeridos para su ejecución. Sin planes que lleven a cabo la política urbanística en las diferentes ciudades no hay verdadero urbanismo, aunque existan algunos fenómenos urbanos regulados directamente en la legislación urbanística. Por ello, se dedica al estudio de los planes urbanísticos y su régimen jurídico en el Estado español. Para ello, comenzamos realizando una breve referencia legislación urbanística y de ordenación del territorio en este país. Seguidamente, nos ocupamos de la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos y mencionamos las diferentes figuras del planeamiento: el plan general y los instrumentos sustitutivos del mismo, los planes de sectorización, parciales y especiales, estudios de detalle y otros instrumentos complementarios. Posteriormente, se analizan los problemas que presentan los procedimientos de aprobación y de alteración de los planes urbanísticos, y, finalmente, nos referimos a la situación de “fuera de ordenación”, derivada de los cambios en el planeamiento urbanístico (Fernández Rodríguez, 2019, p. 25 y ss.).

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1 La delgada línea entre ordenación del territorio y urbanismo

Como se verá en el apartado siguiente, en España, la legislación sobre ordenación del territorio nace ligada al urbanismo, estableciendo un marco supramunicipal de referencia para las grandes decisiones sobre la utilización del suelo, y, creando, en consecuencia, una función coordinadora del planeamiento municipal. Ello, puede verse, por ejemplo, en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR de la Ley del Suelo de 1976), que

crea los primeros instrumentos de ordenación del territorio, denominados “planes directores territoriales de coordinación” (Menéndez Rexach, 2015, p. 42).

Lo anterior ha generado algunos problemas de delimitación competencial en materia de urbanismo entre las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y los Municipios que no han sido fáciles de resolver, motivado, en buena medida, a la ausencia de una clara delimitación y reparto competencial por parte de la legislación autonómica, lo que ha requerido de la intervención de la jurisprudencia en un esfuerzo por superar este problema (Menéndez Rexach, 2007, p. 93).

Y es que las CCAA tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero, además, los Municipios tienen atribuida como propia, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA y dentro de la garantía institucional de la autonomía local (Bassols Coma, 2009, p. 21), la competencia sobre “urbanismo”, incluyendo el planeamiento, su ejecución y la disciplina urbanística, lo que pareciera generar sino duplicidad, al menos un solapamiento de algunas competencias.

La primera vez que el Tribunal Constitucional planteó una definición de ordenación del territorio fue en la Sentencia 149/1991, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En dicha sentencia, el Tribunal consideró que la ordenación del territorio es “más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud”, señalando en sentencias posteriores que el núcleo fundamental de esta materia está constituido por “un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”.

Partiendo de ello, y siguiendo a Parejo Alfonso (2012, p. 64) se entiende que la ordenación del territorio y el urbanismo son dos materias diferentes que dan lugar a dos responsabilidades públicas distintas. La primera abarca el control de los elementos básicos capaces de condicionar la configuración del espacio social de convivencia, es decir, la estructura de la ocupación y la utilización del territorio; mientras que, la segunda, con una vocación más local, comprende las decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos últimos del suelo. La ordenación del territorio es una competencia de coordinación y tiene por objeto “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”, mientras que el urbanismo se refiere a las políticas de ordenación de la ciudad, entendiendo que a través de ellas se determina cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los

asentamientos humanos, para lo cual se vale de distintas técnicas e instrumentos urbanísticos precisos (Menéndez Rexach, 2015, p. 43).

La ordenación del territorio es, por tanto, una competencia de las CCAA cuyo objeto es la planificación de los usos del suelo a escala supramunicipal, mientras que el urbanismo es una competencia municipal, que se ejerce dentro de los límites establecidos en la legislación autonómica, en defensa de los intereses supramunicipales. La comprensión de ambos conceptos no resulta un baladí y es que, como veremos en los apartados siguientes, existe algunos casos en los que las CCAA tendrán la competencia de aprobación definitiva de planes municipales, ello en razón de los intereses supranacionales que están llamadas a proteger.

2.2 Antecedentes de la legislación urbanística y de ordenación del territorio en el Estado español

Para poder comprender el sistema de delimitación de competencias en materia urbanística en el Estado español, consideramos necesario realizar un breve recorrido por las leyes urbanísticas del Estado, y señalar, cómo su desarrollo ha incidido en el régimen jurídico y el sistema de fuentes en esta materia. En este sentido, debemos comenzar indicando que la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es considerada como el instrumento normativo con el que nace el derecho urbanístico moderno español (Rivero Ysern, 2018, p. 46). Esta Ley superó la concepción romanística del derecho de propiedad, lo separó del derecho a edificar y reconoció el urbanismo como una función pública. Además, recoge un sistema de planificación de la ordenación urbanística, pensada mediante un conjunto de planes jerarquizados que partiendo de un Plan Nacional de ordenación (que nunca se realizó) termina en los planes provinciales, comarcales y municipales, (López Benítez y Vera Jurado, 2005, p. 164), y preveía la creación de los patrimonios públicos del suelo.

De acuerdo con De Santiago Rodríguez y González García (2019a, p. 10), la Ley del Suelo de 1956 introduce por primera vez en el Estado español, un sistema de figuras o instrumentos de planeamiento urbanístico jerárquico o en cascada, en el que planes posteriores o inferiores debían ir desarrollando las determinaciones contenidas en los planes de rango superior; y, además, preveía la configuración de la técnica clasificatoria del suelo, a través de la que se vinculaban las clases de suelo (“urbano”, “de reserva urbana” y “rústico”) con un régimen legal específico de derechos y deberes para los propietarios (Fernández Rodríguez, 2019, p. 27 y ss.).

Los tipos de planes urbanísticos se encontraban previstos en el artículo 6, siendo éstos: el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales y los Municipales. A nivel municipal, la figura central del planeamiento era el Plan General, que luego debía de desarrollarse en cascada mediante Planes Parciales y Proyectos de Urbanización. También se preveían las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, que según el artículo 58 de la Ley del Suelo de 1986, regirían con carácter subsidiario en las poblaciones donde no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado, o bien debían aplicarse con carácter complementario, en aquellos municipios que sí contasen con un Plan de Ordenación, para regular aspectos no previstos en el mismo (De Santiago Rodríguez y González García, 2019b, p. 89).

Esta ley fue modificada por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que perseguía agilizar la creación y modificación de los planes urbanísticos y mejorar la ejecución. El nuevo texto legal respetó los principios establecidos en la Ley de 1956, pero, añadió nuevas figuras. Mantuvo el nunca desarrollado Plan Nacional de Urbanismo e introdujo los Planes Directores Territoriales de Coordinación y las nuevas figuras de las Normas Subsidiarias (NNSS) municipales, las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU). También se contemplaban los Planes Parciales (PP), los Planes Especiales (PE), los Programas de Actuación Urbanística (PAU) y los Estudios de Detalle (ED) (De Santiago Rodríguez y González García, 2019b, p. 89).

Posteriormente, se dicta la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que, de acuerdo con su exposición de motivos, pretendía modificar el régimen vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, en lo relativo a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, al tiempo que delimitaba, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1, en relación con el artículo 33.2 de la Constitución.

Esta ley del año 1990, trajo como consecuencia la aprobación de un segundo Texto Refundido de la Ley del Suelo, a saber; el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que deroga por completa el Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 1976 (Rivero Ysern, 2018, p. 48).

Ahora bien, tal como comenta Rivero Ysern (2018, p. 49), el momento más caótico en materia urbanística, se originó con la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, en la que se resuelven varios recursos de inconstitucionalidad presentados por las CCAA contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Una "espectacular sentencia (...), que hizo volar por los aires, roto en mil pedazos, el ordenamiento urbanístico al anular, por razones estrictamente competenciales, más de doscientos artículos" de ésta Ley (Rodríguez Fernández, 2019, p. 42).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, consideró que, puesto que la ordenación del territorio y el urbanismo eran, según el artículo 148.1.3 de la Constitución Española (en adelante, CE), competencia exclusiva autonómica, el Estado carecía de título competencial para dictar normas en la materia, salvo para regular las condiciones básicas del derecho de propiedad, las garantías básicas en la expropiación forzosa, el régimen de valoraciones, y la responsabilidad patrimonial, así como algunas cuestiones civiles, como, por ejemplo, el acceso de actos urbanísticos al registro de la propiedad; dejando de la noche a la mañana, sin legislación urbanística propia, a aquellas CCAA que no habían dictado ninguna legislación autonómica en la materia y aceptaban aplicar de forma supletoria la legislación del Estado (Barnés Vázquez, 2007, p. 102).

Dichas CCAA, debieron buscar soluciones de emergencia para poder aplicar el TR de la Ley del Suelo de 1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que había sido "resucitado" por la Sentencia STC 61/1997, mientras que aprobaban sus propias leyes urbanísticas. Al mismo tiempo, el Estado también se concentró en legislar sobre aquellas competencias no urbanísticas, pero con incidencia urbanística, y en atención a ello, dicta la Ley 6/ 1998, de 13 de abril, el Régimen del Suelo y Valoraciones, que estuvo precedida por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales y la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales.

Luego, se dicta la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que tenía por objeto regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal, y establecer las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en la materia (artículo 1), derogada

por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Seguidamente, se dicta la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana, que, tal como indica su exposición de motivos, perseguía:

En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

Finalmente, encontramos el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que se planteó dos objetivos: el primero, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana; y el segundo, estructurar y ordenar en una única disposición general, los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen los instrumentos normativos mencionados, con miras a evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta legislación, según De Araujo Junior (2013, p. 888) ha incorporado en sus actuaciones la idea del bloque de constitucionalidad diseñado por el Tribunal Constitucional acerca de los límites a las potestades legislativas estatales.

2.3 Competencias de las Comunidades Autónomas

Como indicábamos anteriormente el artículo 148.1. 3 de la CE atribuye a las CCAA, competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo

y vivienda. En palabras de Hernández Jiménez, esta norma es suficiente para entender atribuida a las CCAA las competencias propias para la ordenación territorial de sus ámbitos, mediante “una previsión de actuaciones sobre su espacio físico con múltiples manifestaciones referidas al desarrollo económico, dotación de infraestructuras, previsión de equipamientos supramunicipales, preservación de espacios rurales y naturales, etc.” (2021, p. 2).

Sin embargo, debemos recordar que la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo del Tribunal Constitucional, es la que pone fin a la intención de contar con una normativa urbanística uniforme para todo el Estado y origina 17 ordenamientos jurídicos autonómicos, los cuales, en palabras de Hernández Partal, se fueron aprobando tras la asunción efectiva de las competencias en materia de urbanismo por parte de las CCAA, y que, en un primer momento, reprodujeron el contenido y la estructura del sistema de planeamiento establecido en el TR de La Ley del Suelo de 1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que distinguía entre los Instrumentos de planeamiento general (representados fundamentalmente por el Plan General y las Normas Subsidiarias), y los Instrumentos de planeamiento de desarrollo cuyas figuras clave eran los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle, además de otros planes o proyectos de urbanización o de obra con menor alcance (2020, p. 617).

Advertimos que se trata de una competencia exclusiva, que supone la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y que tiene por objeto la actividad constante en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (Barbancho Tovillas, 1994, p. 259).

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES URBANÍSTICOS

El criterio dominante en el derecho español es que los planes urbanísticos son normas jurídicas, incluidos los Estudios de Detalle (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2001 y de 23 de octubre de 2003, entre otras), puesto que se insertan con efectos vinculantes y vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, configurando el contenido de los derechos de propiedad afectados.

Tal como afirman Gifreu i Font (2012, p. 278) y Hernández Partal (2020, p. 625), en la actualidad la jurisprudencia y la doctrina aceptan mayoritariamente y pacíficamente que los instrumentos de planeamiento son normas jurídicas de carácter reglamentario (que no ha sido específicamente reconocida por el le-

gislador) cuya fuerza vinculante se mantiene en el tiempo sin que los sucesivos actos de aplicación lleguen a agotar su eficacia¹.

Los argumentos que apuntan a considerar los instrumentos de planeamiento como verdaderas normas jurídicas, son los siguientes: la remisión normativa que se realiza en el plan con el objeto de determinar el contenido de la propiedad privada; la calificación expresa de “normas jurídicas” que se realiza en la legislación autonómica, por ejemplo, el artículo 59.1.c del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; el plan tiene características de abstracción y generalidad propias de las normas reglamentarias, a pesar de su aplicación en un territorio concreto y determinado; los planes tienen vigencia indefinida, pudiendo ser objeto de modificaciones periódicas y de revisiones; la eficacia *erga omnes* de sus determinaciones en el ámbito de aplicación del plan; la prohibición de dispensa o derogación singulares que, en caso de ser previstas en los planes o en las ordenanzas urbanísticas municipales, se consideran nulas de pleno derecho; y, el requisito necesario de la publicidad para la eficacia o ejecutividad del plan, que se extiende a las normas urbanísticas y al acuerdo de aprobación definitiva (Gifreu i Font, 2012, p. 279).

Advertimos que, la calificación o categorización de los instrumentos de planeamiento tienen importantes consecuencias procesales que han sido reconocidas por el Tribunal Supremo², lo que abre la posibilidad de su impugnación directa mediante un recurso contencioso administrativo que podrá interponerse ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia, e indirecta, prevista para los actos producidos en aplicación de una disposición de carácter general y para las disposiciones generales en aplicación de otras disposiciones generales (artículos 25.1 y 26.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, en adelante LJCA) y justificada en la conveniencia de evitar la repetición continuada del vicio de fondo contenido en la norma reglamentaria al dictar la Administración los actos singulares de ejecución.

¹ No se desconoce la existencia de algún posicionamiento aislado que sostiene que los instrumentos de planeamiento son actos generales, porque se aprueban a través de resoluciones administrativas, o actos de naturaleza mixta que incorporan elementos típicamente normativos y elementos de contenido técnico.

² Véase entre otros: SSTs de 23 de mayo de 1985, 22 de enero de 1988, 21 de junio de 1999, 21 de diciembre de 2004 y 27 de septiembre de 2005.

4. TIPOS DE PLANES URBANÍSTICOS

Como indicáramos previamente, los sistemas de planeamiento urbanístico aplicables en las CCAA siguen los criterios tradicionales establecidos en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, diferenciando entre planeamiento originario, derivado y complementario (Hernández Partal, 2020, p. 618).

4.1 Planeamiento urbanístico originario

El planeamiento urbanístico originario es el contenido en el Plan General de Ordenación Urbana o Plan Municipal, que, de acuerdo con Gifreu i Font “es la pieza clave del sistema de planeamiento urbanístico por ser el encargado de definir la ordenación básica del término municipal o de un ámbito espacial superior en coherencia con el planeamiento territorial” (2012, p. 313), derivando su carácter originario del hecho que no requiere la aprobación previa de ningún otro plan.

La función principal de Plan General es determinar la clasificación del suelo y establecer la estructura general de la ordenación urbanística prevista, así como las pautas para su implantación. En él se identifican los diferentes núcleos de población y los denominados sistemas generales: de comunicaciones, de espacios libres, de zonas verdes y parques públicos, de equipamientos comunitarios (deportivo, docente, asistencial, sanitario, de aparcamientos, etc.) y otros.

Se encuentran dentro de esta categoría los planes directores urbanísticos, los planes de ordenación urbanística municipal (POUM), las normas de planeamiento urbanístico y los programas de actuación urbanística municipal.

Ahora bien, los contenidos del Plan General variarán, en función de las clases de suelo previstas en la legislación urbanística de las CCAA; por ejemplo, en el suelo urbano el Plan General debe contener la calificación urbanística completa, es decir, la ordenación detallada que permite (para cada caso) edificar o renovar la edificación³, mientras que, con ámbitos degradados del suelo urbano, es posible desarrollar actuaciones de transformación urbanística que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización, siendo admisible que el Plan General actúe directamente delimitando unidades de ejecución que identifiquen a los propietarios afectados, o que remita a la figura característica del

³ Nos referimos a usos, intensidades, tipologías, emplazamientos de dotaciones, alineaciones y rasantes, plazos y condiciones de edificación.

Plan Especial de Reforma Interior o de Rehabilitación Urbanística para regular los procesos de urbanización y edificación correspondientes.

Para el caso del suelo urbanizable delimitado (o sectorizado) el Plan General puede incluir la delimitación de los sectores, fijar los plazos y condiciones de la urbanización, así como, establecer las intensidades y usos globales, aspectos que posteriormente deberán desarrollarse en el correspondiente Plan Parcial. En el suelo urbanizable no delimitado el Plan General debe regular los criterios determinantes de la delimitación de los sectores (magnitudes, usos, dotaciones, entre otros), siendo necesario su desarrollo mediante un Plan Parcial. Finalmente, en el suelo no urbanizable, el Plan General contiene el régimen de protección aplicable en las categorías de especial y general, así como las actuaciones y usos previstos.

Además, tal como advierte Hernández Partal (2020, p. 619), tienen la consideración de instrumentos de planificación general aquellas figuras que, con el mismo objeto que las Normas Subsidiarias tradicionales, están pensadas para los municipios que, por tamaño, población o contexto territorial, no cuentan con Plan General. Aquí, el suelo urbanizable se sustituía por el denominado suelo apto para urbanizar, categoría que evitaba los compromisos propios de la vieja categoría del suelo urbanizable programado; sin embargo, la mayor parte de las CCAA ha prescindido de esta modalidad de planeamiento general, por los contenidos del Plan General propiamente dicho para los pequeños y medianos Municipios. No obstante, suele ser habitual en la misma legislación autonómica conservar la vigencia de las viejas Normas Subsidiarias Municipales, lo que determina curiosos fenómenos de régimen transitorio.

Finalmente, con idéntica finalidad, pero con carácter potestativo, se regulan también las Normas Urbanísticas Territoriales, y, las Normas Urbanísticas de Coordinación, que están previstas para los ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal entre sí y/o con la planificación sectorial y los instrumentos de ordenación del territorio (Alli Aranguren, 2004, p. 88).

4.2 Planeamiento urbanístico derivado

Tal como nos comenta Gifreu i Font (2012, p. 375), los Planes Generales de Ordenación Urbana suelen tener determinaciones imprecisas que, muchas veces, no pueden ser ejecutadas directamente, por lo cual, son necesarios otros instrumentos de planeamiento urbanístico que, con supeditación a estas determinaciones, las concreten y desarrollen. Surge así el planeamiento

urbanístico derivado, que se identifica con los instrumentos establecidos para regular la urbanización del suelo urbanizable. Nos referimos a los Planes de Sectorización previstos en la legislación de algunas CCAA y con carácter general los Planes Parciales.

Los Planes de Sectorización se prevén en la legislación urbanística de algunas CCAA (por ejemplo, Madrid, Andalucía y País Vasco) para regular la incorporación al proceso urbanizador del suelo urbanizable cuando dicho suelo se encuentra pendiente del establecimiento de los ámbitos de actuación. El objetivo de los mismos es completar o delimitar la ordenación estructurante del correspondiente Plan General sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado que es objeto de una iniciativa de transformación. Estos planes tienen un contenido similar a los Programas de Actuación Urbanizadora (PAUs) de los suelos urbanizables no programados que estaban previstos en el TR de la Ley del Suelo de 1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y surgieron a nivel autonómico como reacción a la legislación liberalizadora de suelo que se puso en marcha por el Estado español a partir de 1996, para evitar que el suelo urbanizable artificialmente ampliado y de naturaleza residual se pudiera desarrollar directamente a través de un simple plan parcial (Hernández Partal, 2020, p. 619). Se trata de auténticos planes de ordenación de actuaciones urbanísticas, en cuyo desarrollo habrán de aprobarse los correspondientes Planes Parciales para posteriormente ejecutar la urbanización.

Por otro lado, encontramos los Planes Parciales que desarrollan el planeamiento general conforme a la característica del planeamiento en cascada. De acuerdo con Hernández Partal, “[s]on el instrumento clave en el planeamiento de desarrollo y siguen siendo fundamentales para desarrollar el suelo urbanizable” (2020, p. 622). Aunque algunas CCAA (por ejemplo, la Comunidad Valenciana y su Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana), optando por un carácter más estratégico del Plan General, admiten ciertas alteraciones de éste por el Plan Parcial siguiendo un procedimiento de aprobación agravado, que trata de ser equivalente al del Plan General.

En los Planes Parciales se regula la urbanización y edificación del suelo urbanizable de los sectores previamente delimitados en el Plan General o posteriormente, conforme a los criterios establecidos en el mismo. Cumplen idénticas funciones que el Plan General en suelo urbano, debiendo incluir similares determinaciones. Por eso, son piezas temporalmente desgajadas del Plan General (Esteban i Noguera, 2003, p. 35.)

4.2.1 Planes Especiales

Hemos considerado necesario realizar un breve inciso para los Planes Especiales, toda vez que, estos cumplen variadas funciones, incluso en ocasiones con carácter independiente y, por tanto, no derivado, del Plan General.

Los Planes Especiales se distinguen de los Planes Parciales por obedecer a finalidades específicas, en lugar de las finalidades genéricas de ordenación propias del Plan General en relación con todo el término municipal o de los Planes Parciales con respecto a los diferentes sectores urbanizables (López Ramón, 2009, p. 112). En algunas CCAA estos Planes pueden tener un carácter municipal o supramunicipal (Andalucía, Aragón y Cantabria), mientras que, en otras, son considerados como la figura más apropiada para la intervención en la ciudad existente (Cataluña, Murcia, País Vasco, Castilla y León), o incluso un mecanismo para proteger ámbitos singulares (Castilla y León, País Vasco, Murcia), y así, podremos encontrar Planes Especiales para realizar infraestructuras, proteger el medio ambiente o el patrimonio cultural.

Los Planes Especiales de infraestructuras tienen por objeto la realización de redes de comunicaciones, telecomunicaciones, abastecimiento o saneamiento de agua y suministro de energía eléctrica, gas y otras finalidades análogas. Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y del Paisaje fueron admitidos con carácter independiente del planeamiento territorial o general urbanístico en el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de marzo de 1981, legitimándose la elaboración, con carácter autónomo, de grandes Planes Especiales de dichos planes por parte de algunas Diputaciones Provinciales (Madrid, Barcelona, Valencia), que intentaban poner en marcha redes de protección de espacios naturales. Sin embargo, su operatividad quedó condicionada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1983 que, si bien admitió la legitimidad genérica de dichos Planes Especiales, imposibilitó la vinculación del planeamiento urbanístico general municipal a los contenidos de aquéllos por entender que a tal fin se requería de planeamiento territorial (Galvis Gaitán, 2019, p. 98).

Por otro lado, los Planes Especiales de Protección de Conjuntos del Patrimonio Cultural también pueden existir con carácter independiente, según se establece en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que incluso parece reservar un ámbito propio para este tipo de Planes Especiales en el que no podría entrar ni tan siquiera el planeamiento general (artículo 20). Y finalmente, mencionaremos los Planes Especiales de Reforma Interior, que constituyen una figura de gran relevancia práctica, pues son frecuentemente utilizados para las llamadas operaciones integradas que requieren muchos ámbitos degradados de los cascos históricos de nuestras ciudades.

4.3 Planeamiento urbanístico complementario

El planeamiento urbanístico complementario incluye instrumentos como los Estudios de Detalle o las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales de la legislación supletoria estatal, figura acogida con diferentes denominaciones e incluso para ámbitos comarcales en la legislación autonómica (Martín García, 2005, p. 139).

Los Estudios de Detalle conforman el último escalón del planeamiento urbanístico y su objeto es establecer, modificar o reajustar algunas de las determinaciones de ordenación urbanística previstas en los restantes planes urbanísticos. Sus límites se encuentran en las prohibiciones de alterar el destino del suelo, el aprovechamiento urbanístico y, en general, los contenidos de los planes que completan.

Otro instrumento complementario es el que responde al tipo de las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales de la legislación supletoria estatal, que resultan muy útiles, especialmente en relación con los pequeños Municipios, para establecer la normativa común a las diferentes situaciones del suelo, y son aplicables en ausencia o como complemento del planeamiento general (De Gatta Sánchez, 1991, p. 130). La legislación autonómica parece acoger esas funciones a través de instrumentos objeto de regulaciones propias, que reciben la misma denominación que en la legislación estatal como es el caso de Galicia, o denominaciones diferentes: Normas Urbanísticas Regionales en Cantabria y La Rioja, Normas de Planeamiento Urbanístico en Cataluña o Directriz Especial de Urbanismo en Aragón.

5. APROBACIÓN Y ALTERACIÓN DE PLANES URBANÍSTICOS

A continuación, haremos referencia al procedimiento de aprobación y alteración de planes urbanísticos, destacando los principales problemas que plantean las reglas de competencia y procedimiento aplicables a los mismos.

5.1 Procedimiento

La aprobación de los planes urbanísticos se articula en torno a un procedimiento fraccionado en distintas etapas: la de elaboración y las tres instancias de aprobación que se denominan aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva.

La elaboración es una etapa puramente técnica, donde se intenta insertar con distinto valor las voluntades de los diferentes entes territoriales que tienen competencias afectadas por el plan (Coscolluela Montaner, 1983, p. 255).

Algunas leyes autonómicas hacen expresa referencia a la fase preparatoria del plan, y así, podemos encontrar que la Ley 12/2017 de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears (artículo 52), la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (artículo 144), y la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (artículo 49) mencionan el “avance del plan” (Palomar y Fuertes, 2022, p. 145), que suele ser obligatorio para el Plan General y va precedido de encuesta pública, siendo sometido a procesos informales de participación ciudadana.

Ahora bien, la aprobación inicial de los planes urbanísticos generalmente corresponde a una autoridad municipal, aunque las Administraciones sectoriales pueden también formular y aprobar inicialmente Planes Especiales en las materias de su competencia. El plan aprobado inicialmente se somete a información pública y a informe de los órganos administrativos cuyas competencias puedan resultar afectadas. Posteriormente, la aprobación provisional permite y exige al Municipio (o Administración sectorial en los Planes Especiales) valorar los criterios y alegaciones presentados, conformando, así, la voluntad local.

Debemos advertir que, en la legislación urbanística, se ha ido reconociendo a los Municipios (generalmente a los de mayor tamaño) la competencia para la aprobación definitiva de algunos planes urbanísticos (por ejemplo, Planes Generales en Canarias), caso en los cuales se prescinde de la aprobación provisional. Aquí, la intervención de la Administración autonómica se reconduce a la emisión de un informe que puede tener carácter vinculante.

Sin embargo, en los supuestos más importantes, la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos suele atribuirse a la Administración de la CCAA, con la finalidad de permitirle coordinar las decisiones urbanísticas de los diversos Municipios entre sí y con las competencias de los restantes poderes públicos. Y es que la potestad de planeamiento de ámbito municipal es compartida con las CCAA porque los intereses que confluyen sobre determinado territorio no son solo municipales, sino también de orden superior que las CCAA deben garantizar. La participación de las CCAA en el planeamiento municipal se refleja en la fase de aprobación definitiva y tiene como referencia los instrumentos de ordenación de ámbito superior aprobados por la CCAA, en caso de que existan (Menéndez Rexach, 2007, p. 97).

5.2 Iniciativa privada

En el derecho administrativo español no está reconocido con carácter general, el derecho de los particulares de iniciar un procedimiento de forma-

ción de disposiciones generales, sin embargo, en la legislación urbanística es habitual establecer amplias llamadas a la participación de la iniciativa privada en la elaboración de los planes (Lobato Gómez, 1989, p. 68). No obstante, para el Plan General, dada la amplitud y alcance de sus contenidos, suele excluirse expresamente la posibilidad de formularlo a propuesta de particulares, excepto en relación con las pequeñas modificaciones del mismo. Para los Planes Especiales, aunque se reconozca legalmente el derecho de los particulares a iniciar el correspondiente procedimiento de aprobación, no es frecuente su ejercicio, salvo por parte de concesionarios de obras y servicios públicos (telefonía, gas, electricidad, abastecimiento de agua). En cambio, la iniciativa privada general tiene particular importancia en los Planes Parciales y Estudios de Detalle.

En la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, los Planes Parciales de iniciativa privada servían para concretar el derecho de los propietarios a promover la transformación del suelo urbanizable. Sin embargo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se limita a establecer que, cuando la legislación autonómica abra a los particulares la iniciativa para la aprobación de los planes urbanísticos, el incumplimiento por la Administración del deber de resolver en los plazos establecidos debe compensarse con la indemnización de los gastos producidos, salvo que el silencio administrativo tenga efectos aprobatorios del plan (artículo 25.5). En la misma legislación autonómica, la iniciativa privada se garantiza directamente, en cambio, para la actividad de ejecución del planeamiento (por ejemplo, artículo 53.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears).

5.3 Evaluación ambiental estratégica

Evaluar los efectos de las decisiones con trascendencia para el medio ambiente ha sido uno de los logros más importantes del derecho ambiental. Con carácter general, la evaluación admite dos grandes modalidades según se refiera a proyectos de obras, instalaciones u otras actividades o lo haga a planes y programas (López Ramón, 2021, p. 28).

La primera, que recibe la denominación legal de “evaluación del impacto ambiental”, fue regulada por el Estado con carácter de legislación básica en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (integrado posteriormente en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos) conforme a las exigencias de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las

repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y luego la Directiva 97/11/CE que la modifica.

La segunda, conocida como “evaluación estratégica”, se estableció con carácter básico en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (sustituida por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), que incorporó con retraso la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, lo que originó que algunas CCAA se adelantaran al legislador estatal en la regulación de la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos (Andalucía, Castilla-La Mancha, Valencia, Canarias, Cantabria, Extremadura o Murcia).

La legislación básica mencionada obliga a someter a evaluación ambiental los planes urbanísticos (además de otros planes y programas de diferentes sectores) cuando tengan efectos significativos sobre el medio ambiente. Tal supuesto se entiende que concurre directamente si de los planes derivan proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental o si afectan a los lugares o zonas incluidos en el sistema de protección de la Unión Europea (Red Natura, 2000). En los restantes casos, el sometimiento de los planes urbanísticos a evaluación ambiental lo determina el órgano ambiental de la CCAA. El ideal es someter a evaluación ambiental de los planes generales y, tras la determinación caso por caso de la previsibilidad de efectos significativos sobre el medio ambiente, de los restantes planes urbanísticos, así como de las modificaciones sustanciales de todo tipo de planes.

El artículo 29 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, establece que, dentro del procedimiento de adopción o aprobación del plan, el promotor presentará ante el órgano correspondiente, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental, acompañada del borrador del plan. La finalidad del estudio de impacto ambiental es, en todo caso, la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes urbanísticos (artículo 1.a).

Debemos destacar que en fechas recientes (años 2020-2022) el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la evaluación ambiental de los estudios de detalle y, en general, de los planes urbanísticos. Así, tenemos que, en la STS de 16 de diciembre de 2021 (rec. cas. 2442/2022) consideró que los Estudios de Detalle, no deben someterse necesariamente a evaluación ambiental estratégica simplificada, encontrándose justificada su exclusión por la normativa autonómica (en el caso concreto, la Región de Murcia), en atención a su limitado contenido y alcance, en cuanto no se configuran como marco para la futura

autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental ni como susceptibles de tener una incidencia significativa en el medio ambiente (Parejo Alfonso, 2022a, p. 2).

Posteriormente, la STS de 10 de febrero de 2022 (rec. cas. 253/2021) consideró que los estudios de detalle, en la medida que no constituyen el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental; ni el marco para la futura aprobación de otros proyectos, cuando se pueda determinar *a priori* que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente, no precisan de evaluación ambiental, pudiendo, ser excepcionados expresamente por la normativa de desarrollo de las CCAA.

Finalmente, encontramos la STS de 16 de marzo de 2022 (rec. cas. 95/2021) que aborda el punto de si la evaluación ambiental estratégica es preceptiva en todos los supuestos de innovación de planes generales que afecten a la ordenación estructural, y, cuáles serían, las eventuales consecuencias de su omisión. En este caso, el Tribunal considera que deben someterse a evaluación ambiental, ordinaria o simplificada según corresponda, aquellos instrumentos de planificación que comporten una ordenación estructural que afecten significativamente al medio ambiente y hayan de servir para la ejecución de proyectos con esa misma trascendencia; así como las modificaciones de dichos instrumentos, siempre que éstas tengan esas mismas exigencias.

5.4 Información pública

La información pública constituye el trámite formal de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. El artículo 5.e) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, reconoce de forma expresa, el derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, mientras que el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé como supuesto de nulidad de pleno derecho total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que para el caso que nos ocupa, debe entenderse que la ausencia completa del trámite o la práctica inadecuada en aspectos relevantes de su régimen jurídico implican la nulidad de pleno derecho del plan urbanístico (Gifreu i Font, 2018; González Sanfiel, 2018)..

La jurisprudencia ha internalizado la importancia de la información pública en relación con los planes de urbanismo, considerándola “trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos”, y ello hasta el punto de deducir, de las reglas que genéricamente vienen previéndola en la legislación básica, la necesidad de un nuevo trámite de información pública cuando, después del anterior, se han introducido modificaciones sustanciales en el planeamiento urbanístico (sentencias del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008, 11 de mayo de 2009, 28 de junio de 2012 y 26 de junio de 2013, entre otras).

Advertimos que, aun cuando la información pública se encuentra incorporada en buena parte de la legislación urbanística autonómica, en la práctica existe poca participación de la ciudadanía, siendo muy común que, los que participen sean los propietarios afectados. El fenómeno suele explicarse como un efecto del alto nivel técnico de los planes urbanísticos, que sirve para ahuyentar a la ciudadanía, dirigiendo la atención preferente del público a los proyectos concretos de obras o actividades que pueden incidir directamente en su círculo de intereses cotidianos (Llorens Ferrer, 2013, p. 238).

5.5 Informes sectoriales

El artículo 22.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, prevé que en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico deberán recabarse “al menos” de los órganos competentes en materia de aguas, costas, carreteras “y demás infraestructuras afectadas”, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente, ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora; sin precisar todos los informes que hayan de ser solicitados.

La misma norma, considera estos informes sectoriales como “determinantes”, lo que significa que deben ser seguidos por la autoridad urbanística salvo que disienta de ellos “de forma expresamente motivada”, sin embargo, debemos advertir que la jurisprudencia se ha mostrado, reticente a aceptar tan importante modificación en el alcance de los informes sectoriales.

En efecto, se ha relacionado a los informes sectoriales con las competencias reservadas al Estado, que cuando inciden sobre el mismo espacio físico que las competencias de otras instancias territoriales y los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, “la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que

desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia” (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2011, reiterada en Sentencias de 22 y 23 de marzo de 2011) (Mardones-Fernández de Valderrama *et al.*, 2019, p. 376).

Así, los informes sectoriales expresan, pues, las competencias estatales, por lo que no pueden producir sino efectos vinculantes; de allí que la motivación requerida para los casos en que se disienta de los mismos debe ser particularmente esmerada y, adicionalmente, ha de moverse dentro de los límites de la competencia de la autoridad urbanística, de modo que:

[U]n hipotético apartamiento del informe... sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano autonómico y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado corresponde valorar (STS de 24 de abril de 2012) (Gifreu i Font, 2018, p. 41)

5.6 Autonomía municipal

La tradicional competencia estatal para la aprobación definitiva de los más importantes planes urbanísticos, que ha sido asumida por las CCAA, ha determinado interesantes interpretaciones jurisprudenciales en relación con la autonomía municipal. Originalmente, la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos era una competencia plena y no de mero control de legalidad, ejerciéndose a través de ella una completa fiscalización de los correspondientes planes. En tal sentido, venía considerándose que la competencia de aprobación definitiva posibilitaba un doble control: control de legalidad tanto en sus aspectos formales (competencia, procedimiento, documentación) como materiales (respeto al bloque de la legalidad, en especial a la legislación urbanística y a los planes de superior jerarquía), y también control de oportunidad, de tal forma que la Administración superior se consideraba legitimada incluso para discrepar discrecionalmente del modelo territorial elegido por el Municipio (De Oro-Pulido y López, 2008, p. 61). Sin embargo, la jurisprudencia ha ido incorporando importantes precisiones en relación con las facultades autonómicas de aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales.

El Tribunal Supremo, por ejemplo, si bien ha reconocido la legitimidad de esas competencias autonómicas, al mismo tiempo ha resaltado la necesidad de respetar su carácter compartido con los Municipios, lo que ha significado que no se considere a la Administración autonómica normalmente autorizada para modificar por sí sola el plan sometido a su aprobación definitiva (STS de 22 de diciembre de 1986 y de 9 de febrero de 1988).

El mismo Tribunal Supremo, ha indicado que la posibilidad de denegar la aprobación definitiva por razones de oportunidad ha de motivarse adecuadamente, esto es, expresando el modelo de desarrollo urbano alternativo y las razones de su preferencia, bien por la implicación de intereses públicos superiores, bien, al menos, destacando las deficiencias e inconvenientes que el modelo municipal suscita en relación con esos intereses públicos superiores (STS de 13 de julio de 1990 y 30 de enero de 1991).

Pero, además, la constitucionalidad de la competencia autonómica para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos ha sido ratificada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 159/2001 y 240/2006, siempre que el Municipio conserve facultades relevantes en las fases previas de formulación y aprobación provisional de dichos planes.

Sin embargo, consideramos que la autonomía municipal en materia de urbanismo, debe ajustarse a lo que dispongan las leyes reguladoras de la materia, pudiendo ser necesario comenzar a pensar en reformas de las leyes autonómicas que les permitan a los municipios, ejercer de forma plena la competencia para la aprobación definitiva de los más importantes planes urbanísticos.

5.7 Alteración

Al hablar de alteración de planes urbanísticos, no referimos a la posibilidad de modificar el contenido de los mismos, y de otros instrumentos de ordenación urbanística. Si bien la regla general es que los instrumentos de ordenación urbanística tendrán una vigencia idéntica en el tiempo, es posible realizar la alteración de algunos de sus elementos (Palomar y Fuertes, 2022, p. 170).

Utilizando el principio del paralelismo de las formas, pudiera afirmarse que las alteraciones del planeamiento urbanístico se realizan exigiendo los mismos documentos, procedimientos y competencias necesarios para su aprobación; sin embargo, en la legislación urbanística el criterio experimenta notables modulaciones, al preverse hasta tres modalidades de alteración del planeamiento.

La primera es la revisión, que supone la alteración sustancial del plan o de sus elementos esenciales, imponiéndose para estos casos, la estricta observancia del citado principio, y, en consecuencia, es necesario el cumplimiento de las mismas exigencias establecidas para la aprobación del plan. La segunda es la modificación aislada o simple, que afecta a elementos singulares del planeamiento, como consecuencia en muchas ocasiones de su confrontación con la realidad, considerándose en tales casos lógico que la tramitación experimente sensibles aligeramientos, que pueden llegar, por ejemplo, a que se

admita la modificación del Plan General por el procedimiento de los Planes Parciales. La tercera es la modificación agravada o reforzada, que se refiere a elementos particularmente sensibles de los planes urbanísticos como el incremento del aprovechamiento residencial, el diferente uso de zonas verdes o la clasificación de nuevo suelo urbano, supuestos que vienen imponiendo, desde la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, sobre condiciones y procedimientos de modificación de planes de Ordenación Urbana y de Proyectos de Urbanización cuando afecten a zonas verdes o espacios libres previstos en los mismos, el agravamiento de las exigencias con la intervención característica del Consejo de Estado (u órganos similares de las CCAA) y otras cautelas.

Un importante problema viene planteándose en la práctica urbanística por la aprobación de modificaciones de los planes urbanísticos con la finalidad exclusiva de facilitar concretos aprovechamientos no previstos en los mismos. En la jurisprudencia se impone la anulación de esas modificaciones por apreciar en las mismas el vicio de desviación de poder, salvo cuando se demuestre la concurrencia de específicas circunstancias de interés público determinantes de la alteración del planeamiento (STS de 12 de noviembre y 26 de diciembre de 2001 y 17 de febrero de 2003, entre otras).

5.8 Impugnación

Como señalábamos en apartados anteriores, la calificación o categorización de los instrumentos de planeamiento como normas reglamentarias, HACE viable su impugnación directa mediante un recurso contencioso administrativo que podrá interponerse ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia, e indirecta, prevista para los actos producidos en aplicación de una disposición de carácter general y para las disposiciones generales en aplicación de otras disposiciones generales (artículos 25.1 y 26.1 de la LJCA).

Distinto es el caso para la interposición de recursos administrativos, y es que, al considerarse una norma de carácter general, opera la prohibición contenida en el artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Sin embargo, el hecho de que la aprobación de los más importantes planes urbanísticos requiera normalmente la confluencia de voluntades del Municipio y de otra Administración (autonómica en la actualidad), ha podido determinar que en la legislación urbanística se haya previsto con alguna frecuencia la impugnación administrativa de los planes urbanísticos. La jurisprudencia se ha mostrado comprensiva con el fenómeno, postulando una “interpretación armonizadora” que distingue los aspectos relativos al acto administrativo de

aprobación definitiva (competencia, procedimiento, forma) y a la disposición de carácter general (contenido documental y sustantivo del plan), sujetando los primeros al agotamiento de la vía administrativa y remitiendo la impugnación de los segundos directamente al contencioso-administrativo (STS de 19 de diciembre de 2007, 21 de julio de 2010, 18 de noviembre de 2011 y 9 de febrero de 2012, entre otras).

De cualquier manera, ha de entenderse que en el recurso contencioso-administrativo directo contra el plan cabe oponer todo tipo de vicios, tanto los referidos a la aprobación del plan, como al mismo contenido de éste. En tal sentido, el carácter bifásico del procedimiento de aprobación de muchos planes urbanísticos no altera su naturaleza de normas municipales, al menos cuando el resultado de la fiscalización sea aprobatorio, como se comprueba en la regla procesal que en ese caso atribuye al Municipio la condición de Administración demandada en un eventual recurso contencioso-administrativo contra el plan (artículo 21.2.a de la LJCA).

Más complicada resulta la cuestión en el supuesto de que la Administración de la CCAA no apruebe íntegramente el plan urbanístico. Aunque la regla procesal considera entonces demandada a la Administración de la CCAA (artículo 21.2.b de la LJCA), los supuestos que pueden presentarse dan lugar a diversos matices que conviene exponer:

- La no aprobación del plan difícilmente podría ser considerada como una norma jurídica, puesto que precisamente impide el nacimiento de ésta, de manera que para su impugnación habrán de seguirse las vías de recurso administrativo o jurisdiccional procedente contra el acto administrativo autonómico.
- La aprobación del plan condicionada a la introducción de modificaciones en el mismo por el Municipio parece que debe ser tratada también como un acto administrativo, sin perjuicio de que su ejecución sirva para perfeccionar una norma municipal, de manera que a efectos de impugnación habrá de distinguirse entre la oposición al acto de aprobación condicionada (mediante recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda) y la oposición al plan urbanístico resultante (mediante recurso contencioso-administrativo únicamente al prohibirse el recurso administrativo contra disposiciones generales).
- La aprobación del plan con la directa introducción de modificaciones en el mismo por la Administración de la CCAA habría de considerarse como una norma autonómica en lo relativo a dichas modificaciones y como una

norma municipal en el resto de su contenido, con la consecuente consideración de una u otra Administración como demandada en función de la parte del plan urbanístico objeto de impugnación o de ambas si el plan se impugnara en su totalidad, solución esta que ha de atemperarse con la regla jurisprudencial ya expuesta que, en aras de la autonomía municipal, impide a la Administración autonómica la introducción directa de modificaciones en el plan salvo que sean de escasa entidad (de manera que, si fueran realmente de poca relevancia, habría de equipararse el supuesto a la aprobación del plan sin condiciones, procediendo entonces contra el mismo el recurso contencioso-administrativo con el Municipio como demandado).

Adicionalmente en este punto, es importante referirse a las consecuencias o efectos prácticos que derivan de la anulación de los Planes Generales de Ordenación y presentar algunas soluciones recientes que ha planteado el Tribunal Supremo.

Como afirma Fernández Rodríguez (2020, p. 252), si ya resulta complejo el procedimiento de elaboración y aprobación de elaboración de los Planes Generales de ordenación, la impugnación de los mismos también trae consigo un conjunto de dilemas jurídicos, entre los que se pueden mencionar: la posibilidad de interponer uno o varios recursos contra el plan aprobado, a través del ejercicio de la acción pública, prevista en la Ley del Suelo de 1956; y, si cualquier infracción de las reglas de procedimiento de elaboración del Plan vicia a éste de nulidad de pleno derecho susceptible de subsanación o convalidación, y si ésta tiene efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento mismo en que el Plan se aprobó, lo que significa que todos los instrumentos normativos o de gestión y todas las licencias que hayan podido otorgarse desde ese momento son igualmente nulas de pleno derecho al quedarse *a posteriori* sin su imprescindible cobertura. Sin duda, se trata de asuntos complejos que han sido objeto de pronunciamientos reciente por parte del Alto Tribunal, y que tendremos oportunidad de mencionar en el presente apartado.

Mediante STS de 16 de febrero de 2021 (rec. cas. 8387/2019), el máximo tribunal tuvo ocasión de pronunciarse sobre los requisitos en los que la declaración judicial de nulidad no afecte a la totalidad del plan correspondiente, sino aquella parte en que se concreten las irregularidades apreciadas. Partiendo de los pronunciamientos realizados en las Sentencias de 27 de mayo de 2020 (rec. cas. 2560/2017 y 6731/2018), se consideró que: i) la nulidad parcial solo procede cuando sea posible individualizar la causa de la nulidad en unas concretas determinaciones del instrumento del planeamiento, no afectando dicha causa al

resto del mismo; y ii) no es admisible aplicar dicha limitación de la eficacia de la nulidad, cuando no se pueda individualizar la causa de la misma, como ocurriría, por ejemplo, en el caso de incumplimiento por un plan de reforma interior de la exigencia legal de la formulación de una memoria de viabilidad económica o de la reserva de suelo para viviendas de protección oficial, ello considerando que la memoria constituye una de las primeras condiciones para poder adoptar la decisión de acometer la actuación que el plan comporta; y además, porque no es posible la inserción *ex post* de la pertinente reserva sin trastocar toda la ordenación del plan, de la cual no quedaría ya nada aprovechable, al menos en la forma en que se ha programado (Parejo Alfonso, 2022b, p. 3).

Otro caso para destacar, que evidencia los avances de nuestra jurisprudencia es el relativo a la incidencia en el recurso de casación contra sentencia anulatoria de un plan de la previa declaración de la nulidad de éste en fallo judicial ya firme, dictado en procedimiento distinto. Concretamente, nos referimos al planteo realizado en STS de 17 de febrero de 2020 (rec. cas. 3313/2017) que trata de la impugnación de un plan especial de protección del paisaje, que había sido previamente anulado en procedimiento distinto, por sentencia firme.

En este caso, el Alto Tribunal admitió el recurso de casación, y consideró —de forma acertada, en nuestro criterio—, lo siguiente: i) que según SSTs de 17 y 23 de enero de 2020 (rec. cas. 3665/2017 y 1136/2017 y otras en ellas citadas), carece de sentido el enjuiciamiento del plan y, en consecuencia, el análisis de la sentencia que constituye el objeto del recurso de casación; ii) que el pronunciamiento a adoptar en el recurso de que se trata no requería un previo trámite de alegaciones, pues la parte recurrente tuvo oportunidad de hacerlas en el momento procesal oportuno; iii) que resulta improcedente, cualquier pronunciamiento sobre la cuestión definida por el auto de admisión por su subordinación a las razones jurídicas que determinaron la declaración de nulidad, que son, en este caso, las reflejadas, no en la sentencia recurrida, sino en la previa que adquirió firmeza.

Se trata de decisiones que deben ser celebradas y bienvenidas por ofrecer soluciones sensatas a algunos de los problemas que derivaban de la declaratoria de nulidad de un plan urbanístico, y que evidencian el avance y evolución positiva de nuestra jurisprudencia.

6. RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN

Finalmente, nos referiremos al denominado régimen de fuera de ordenación, una figura que se dirige a solucionar el problema de los edificios existentes

antes de la aprobación del planeamiento que resultan disconformes con las disposiciones de éste (López Pérez, 2010, p. 363). Se trata de compatibilizar la necesaria ejecución del plan con el ineludible respeto a los derechos preexistentes, como se declara reiteradamente en la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo, en Sentencia del 15 de abril de 1987 (que reiteran en otras Sentencias del mismo Tribunal, como en la de 30 de enero de 1998), explica la finalidad de la institución en los siguientes términos:

La aprobación de una nueva ordenación urbana no implica la inmediata desaparición de los edificios e industrias que pasan a la situación de fuera de ordenación, pues el hecho inevitable es que, en virtud de ineludibles exigencias jurídicas y económicas, la aprobación del planeamiento y su ejecución real están separados por un dilatado período de tiempo que obliga a aplicar a esa situación provisional las medidas que hagan compatible la continuación del uso y funcionamiento de dichos edificios e industrias con el designio legal de que en ellos no se realicen modificaciones que puedan agravar el coste de la ejecución u obstaculicen de cualquier otra forma la realización de las previsiones urbanísticas en un grado superior al que se deriva de la situación de hecho existente en el momento de acordarse y aprobarse el nuevo planeamiento, ya que carece de justificación alguna destruir por anticipado la riqueza económica y la utilidad social que representa la continuidad de uso y funcionamiento de los referidos edificios e industrias.

La jurisprudencia caracteriza el régimen de fuera de ordenación como una privación patrimonial, que debe ser objeto de interpretación restrictiva, según puede comprobarse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1987, que refleja una postura constante del mismo Tribunal, manifestada, entre otras muchas, en sus Sentencias de 22 de junio de 1972, 24 de mayo de 1977, 7 de febrero de 1986, 22 de mayo de 1991 y 30 de enero de 1998:

Representa un auténtico sacrificio para el derecho de propiedad urbana en aras de las conveniencias de las nuevas concepciones urbanísticas acogidas en el planeamiento, el cual viene a poner en ejercicio un *ius variandi* que pone fuera de ordenación lo que hasta entonces no lo estaba, dejando profundamente debilitado un derecho dominical como consecuencia de las nuevas directrices, sobre todo en sus expectativas y en sus concretas realizaciones, lo que obliga a una interpretación estricta de la norma con el fin de no llevarla más allá de lo necesario.

La regulación legal de la situación de fuera de ordenación ha variado poco desde su establecimiento en el artículo 48 de la Ley del Suelo de 1956, de donde pasó al artículo 60 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, actual derecho estatal supletorio vigente. Los regímenes sobre la situación de fuera de ordenación establecidos en la legislación urbanística de las CCAA suelen seguir las mismas pautas de esa legislación estatal, lo que lleva a considerar vigente y aplicable la jurisprudencia que de manera constante ha interpretado en el mismo sentido los citados preceptos legales.

Es un régimen legal que no puede ser agravado por el propio planeamiento (STS de 17 de febrero de 1981, 8 de noviembre de 1988 y 4 de junio de 1996), aunque sí se admite la atenuación en los planes de los efectos del régimen legal de fuera de ordenación (STS de 7 de febrero de 1986, 18 de septiembre de 1990 y 24 de julio de 1991).

Los motivos de la consideración de fuera de ordenación han sido especificados en la legislación urbanística de las CCAA, aunque sin carácter limitativo, refiriéndose, por ejemplo, a los edificios que resultaren disconformes con el nuevo planeamiento por afectar a alineaciones, viales, zonas verdes o espacios libres, contener usos incompatibles u otras razones análogas. Se trata de supuestos que habían ido siendo identificados por la jurisprudencia, cuya incorporación legal facilita la aplicación del régimen de fuera de ordenación. De cualquier manera, la disconformidad con el planeamiento ha de ser relevante, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, lo que lleva a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1987 a considerar que una mínima afeción de las alineaciones no determina la aplicación del régimen de fuera de ordenación.

En los planteamientos tradicionales de nuestro derecho urbanístico, el régimen de fuera de ordenación, aunque derive de una incompatibilidad de usos, no es un régimen de limitación de usos, sino exclusivamente de obras. Es decir, las limitaciones legales consisten en el establecimiento de limitaciones sobre las obras a realizar en los edificios o instalaciones que se encuentren fuera de ordenación, correspondiéndoles en lo demás el régimen normal de la propiedad urbana.

Debemos insistir que, si bien la disconformidad entre el uso preexistente y el que prevé el nuevo plan para la misma zona es causa que lleva a calificar al edificio afectado como fuera de ordenación, sin embargo, las limitaciones que derivan de este régimen jurídico se refieren sólo a obras, sin restricción de los usos que lícitamente se estuvieran llevando a cabo en el inmueble. Encontramos constatada esta esencial consecuencia en la legislación y en la jurisprudencia.

7. CONCLUSIONES

Hemos presentado en este trabajo las distintas vicisitudes prácticas que existen en el estudio y aplicación de los planes urbanísticos en el Estado español que se originan desde el nacimiento mismo del derecho urbanístico moderno, con la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que contempló un sistema jerarquizado de planes urbanísticos que no se pudo poner en práctica por la ausencia del Plan Nacional de ordenación, que nunca se realizó.

Han sido diversos los retos que han sorteado las CCAA en esta materia. Desde la ausencia de legislación urbanística, como consecuencia de la sentencia 61/1997 de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, hasta la barrera del principio de autonomía municipal, como límite de la actividad urbanística de las CCAA.

Estudios sobre la situación del planeamiento urbano en el Estado español demuestran que la mitad de las provincias españolas tienen más de una cuarta parte de sus municipios sin planeamiento o sólo con un simple Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) (De Santiago Rodríguez y González García, 2019a, p. 65), ante lo cual, debe señalarse que, sin planes que lleven a cabo la política urbanística en las diferentes ciudades no hay verdadero urbanismo, lo que limita el derecho a la ciudad.

Aunque el panorama pueda parecer desalentador, la planificación urbana no debe verse desde un enfoque local o parcial, sino que debe pasarse por los retos locales y globales que se relacionan con ésta (desequilibrio territorial, la despoblación, la concentración de la población en áreas urbanas, el desarrollo económico y social, la mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros).

La construcción de la ciudad, pasa por la configuración de modelos territoriales habitables, socialmente cohesivos, policéntricos, multifuncionales y ambientalmente cualificados, lo que debe llevarnos a indagar en las múltiples oportunidades que nos ofrece el suelo y el planeamiento urbano.

8. LISTA DE REFERENCIAS

- Alli Aranguren, J. C. (2004). Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra. *Revista jurídica de Navarra*, 37, 75-112. <https://hdl.handle.net/2454/27062>
- Barnés Vázquez, J. (2007). La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ar-

duralaritzako Euskal Aldizkaria, 79 (2), 83-143. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.79.2007.2.04>

- Barbancho Tovillas, F. (1994). Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo urbano. *Derecho privado y Constitución*, 2, 251-282. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9887dpc002251.pdf>
- Bassols Coma, M. (2009). La ordenación territorial y urbanística en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008. *Revista de urbanismo y edificación*, 19, 15-30.
- Cosculluela Montaner, L. (1983). La planificación urbanística. Integración de planes. Ordenación del territorio y urbanismo. Elaboración y aprobación de planes. En A. Brewer-Carías (dir.), *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* (pp. 243-257). Universidad Central de Venezuela.
- De Araujo Junior, M. (2013). Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español y en el federalismo brasileño. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 138, 879-907. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000300001
- De Gatta Sánchez, D. (1991). Las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento como instrumento de integración e interpretación del ordenamiento jurídico urbanístico [tesis doctoral, Universidad de Salamanca]. Repositorio institucional Universidad de Salamanca. <https://produccioncientifica.usal.es/documentos/5e4e722d2999524eaa94e650>
- De Oro-Pulido y López, M. (2008). El control del planeamiento urbanístico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 0, 56-67. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1100006
- De Santiago Rodríguez, E; González García, I. (2019a). El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: Análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento. *Cuadernos de investigación urbanística*, 127, 1-82. <https://doi.org/10.20868/ciur.2019.127.4373>
- De Santiago Rodríguez, E; González García, I. (2019b). Más allá de la línea del suelo urbano: categorías o regímenes específicos para las zonas de borde de los pequeños municipios en la normativa autonómica y las normas subsidiarias provinciales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 329, 77-124.
- Esteban i Noguera, J. (2003). *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Diputació de Barcelona.
- Fernández Rodríguez, T.R. (2020). Dos nuevas sentencias del Tribunal Supremo sobre la nulidad de los planes de ordenación. *Revista de urbanismo y edificación*, 45, 251-262.

- Fernández Rodríguez, T. R. (2019). *Manual de derecho urbanístico*. 26ª ed. Civitas-Thomson Reuters.
- Galvis Gaitán, F. (2019). *Manual de derecho urbanístico*. Editorial Temis.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1978). Los principios de la organización del Urbanismo. *Revista de Administración Pública*, 87, 301-336.
- Gifreu i Font, J. (2018). La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento: ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales? En J. Agudo (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*. (pp. 21-65). J. M. Bosch Editor.
- Gifreu i Font, J. (2017). “Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y títulos administrativos habilitantes dictados a su amparo”. En G. Soria Martínez; M. Bassols Coma (coords.): *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*. (pp. 145-228). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Gifreu i Font, J. (2012). *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Marcial Pons.
- Gifreu i Font, J.; Fuentes i Gasó, J. R. (2001). Dret Urbanístic. En Fuentes i Gasó, J. R.; Gifreu i Font, J.; Renyer i Alimbau, J.; Sabaté i Vidal, J. M., *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*. (pp. 241-512). Tirant lo Blanch.
- González Sanfiel, A. M. (2018). Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa*, 5, 46-68. <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10607>
- Hernández Jiménez, H. (2021). Planeamiento territorial y planeamiento urbanístico. *Actualidad administrativa*, 2, 1-3.
- Hernández Partal, S. (2020). *Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I). Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 205, 613-642. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>
- Lobato Gómez, J. (1989). La participación privada en la formación de planes de ordenación urbana. *Revista de Derecho Urbanístico*, 114, 47-78.
- López Benítez, M., Vera Jurado, D. (2005). La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia). *Revista Jurídica de Navarra*, 40, 163-202.
- López Pérez, F. (2010). Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 359-395.

- López Ramón, F. (2009). Ordenación del territorio. En Martín Rebollo, L; Bustillo Bolado, R. (dirs.). *Fundamentos de derecho urbanístico*, vol. 1 (pp. 96-124). Thomson Reuters-Aranzadi.
- López Ramón, F. (2021). *Manual de derecho urbanístico*. (3ra ed.). Universidad de Zaragoza.
- Llorens Ferrer, M. (2013). *Los derechos de información y de participación ciudadanas en materia urbanística* [tesis doctoral, Universitat de Girona]. Repositorio institucional Universitat de Girona. <https://www.tdx.cat/handle/10803/277014#page=1>
- Martín García, J. (2005). Normas subsidiarias de planeamiento provincial de Almería: la muerte de una figura esencial. *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, 15-16, 137-160.
- Mardones-Fernández de Valderrama, N.; Luque Valdivia, J.; Aseguinolaza Braga, I. (2019). Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 200, 375-392. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/58471/1/Incidencia%20informes%20estatales%20en%20CyTeT%20200.pdf>
- Menéndez Rexach, A. (2015). Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional. *Encuentros multidisciplinares*, 17(50), 42-49. <http://hdl.handle.net/10486/678612>
- Menéndez Rexach, A. (2007). Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas. *Anuario de Derecho Municipal*, 1, 87-114. <http://hdl.handle.net/10486/664216>
- Palomar Olmeda, A.; Fuertes López, F. (2022). *Práctico urbanístico*. Colección Prácticos de España. V/Lex.
- Parejo Alfonso, L. (2022a). La evaluación ambiental de los estudios de detalle y, en general, de los planes urbanísticos. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 178, 1-4.
- Parejo Alfonso, L. (2022b). La última evolución de la jurisprudencia sobre y en torno a la nulidad de los planes urbanísticos y los problemas sustantivos y procesales que suscita. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 176, 1-18.
- Parejo Alfonso, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7, 63-88. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>
- Rivero Ysern, J. L. (2018). *Manual básico de derecho urbanístico*. Editorial Tecnos.