

RICARDO SANTOS DÍEZ
JULIO CASTELAO RODRÍGUEZ
ALEJANDRO CRIADO SÁNCHEZ
JOAQUÍN JALVO MÍNGUEZ

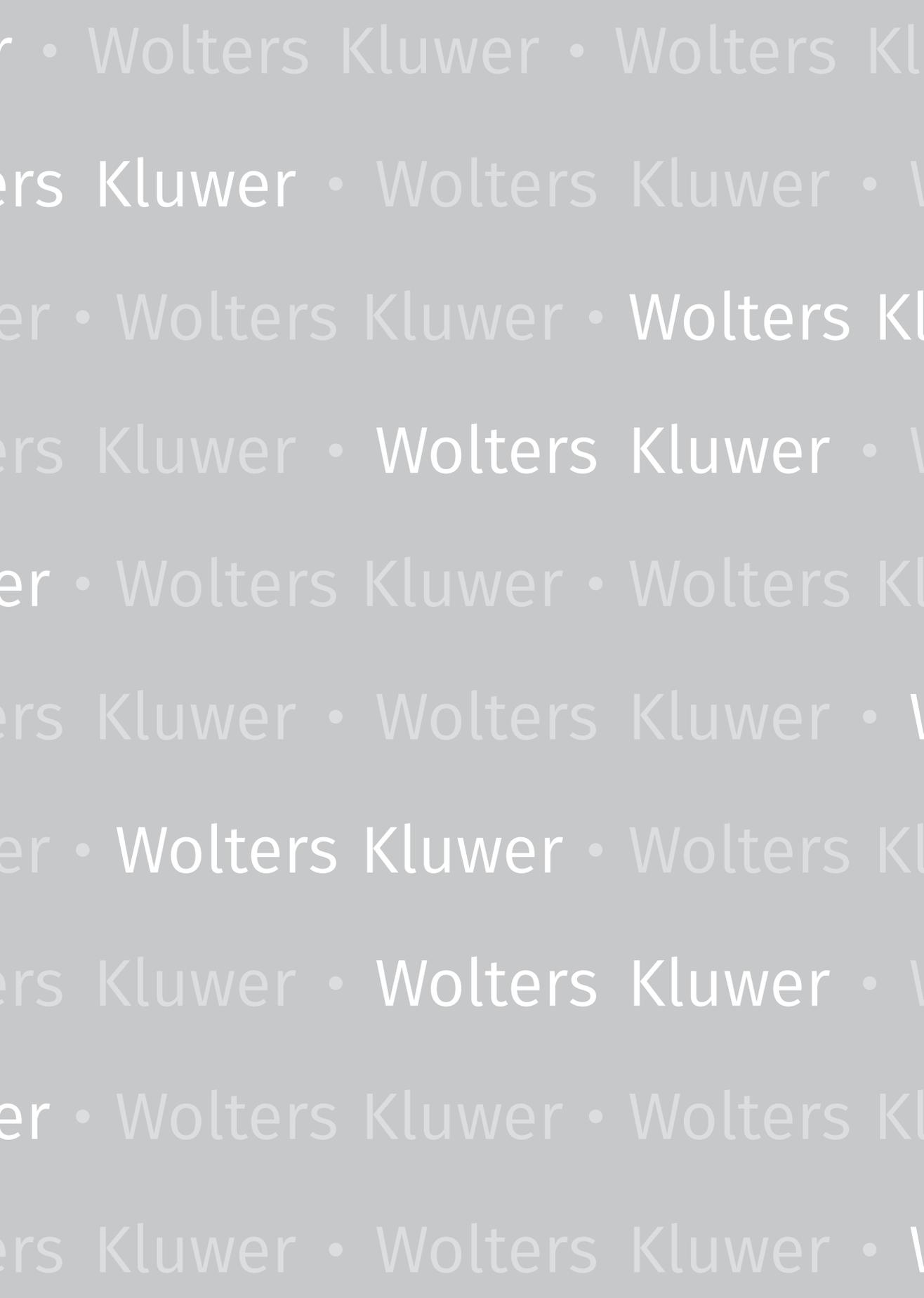
DERECHO URBANÍSTICO

Manual para Juristas y Técnicos

9.^a EDICIÓN

2020





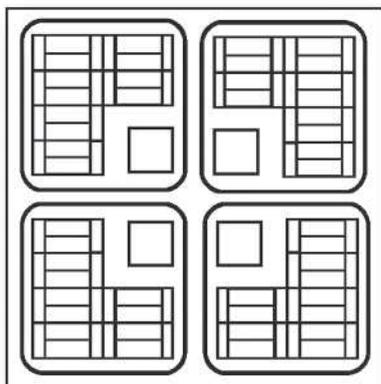
RICARDO SANTOS DÍEZ
JULIO CASTELAO RODRÍGUEZ
ALEJANDRO CRIADO SÁNCHEZ
JOAQUÍN JALVO MÍNGUEZ

DERECHO URBANÍSTICO

Manual para Juristas y Técnicos

9.^a EDICIÓN

2020



© **Wolters Kluwer España, S.A.**

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 902 250 500 — **Fax:** 902 250 502

e-mail: clientes@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>

Novena edición: mayo 2020

Depósito Legal: M-11921-2020

ISBN versión impresa: 978-84-7052-817-0

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-818-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del artículo 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, **Wolters Kluwer España, S.A.**, se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y las autoras no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

4.9. PLANEAMIENTO DE DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO GENERAL. EL PLANEAMIENTO SECTORIAL

§110. El planeamiento general municipal —Plan General, en su caso, Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal, o instrumento equivalente de la Comunidad Autónoma— establece la ordenación de la totalidad de su territorio de aplicación. Como se ha visto, dichos instrumentos de planeamiento tienen un diferente grado de concreción según la clase de suelo de que se trate: mientras que en suelo urbano son, salvo excepciones, un planeamiento pormenorizado, preciso —que ya permite la ejecución del planeamiento, sin necesidad de otro instrumento de ordenación interpuesto—, en suelo urbanizable requiere su desarrollo y concreción a través de otros instrumentos de ordenación que pormenoricen la ordenación establecida, en su caso, por el Plan General o, si existiera, el Programa de Actuación Urbanística o el Plan de Sectorización, Programa de Actuación Urbanística o Urbanizadora o Propuesta de Delimitación Sectorial: el Plan Parcial de Ordenación.

§111. Se analizarán a continuación el Programa de Actuación Urbanística o instrumento equivalente en cada Comunidad Autónoma y el Plan Parcial de Ordenación, complementando el examen con el análisis del Estudio de Detalle y los Planes Especiales, instrumentos estos dos últimos no siempre necesarios y los últimos no siempre de desarrollo del planeamiento general.

4.10. PLANEAMIENTO DE DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO GENERAL

4.10.1. El Plan de Sectorización

§112. El Plan General (y solo éste) podía, con la anterior legislación, clasificar una parte del suelo del término municipal, una parte del suelo urbanizable, como suelo urbanizable no programado, es decir, como suelo apto, en principio, para ser urbanizado, pero que requería la aprobación del Plan Parcial tras la aprobación de un Programa de Actuación Urbanística. Este suelo urbanizable no programado, reserva del suelo urbanizable para poder atender a actuaciones imprevistas, o no programadas, en el momento de la redacción del Plan General y le confería una importante flexibilidad (dado que la presencia de tal actuación sobrevenida no obligaba a revisar el mismo). La ordenación de una parte de dicho suelo urbanizable no programado, era precisamente la necesaria para atender a la actuación sobrevenida, o no programada y se realizaba a través de un Programa de Actuación Urbanística.

§113. De manera resumida puede decirse que el Programa de Actuación Urbanística era al suelo urbanizable no programado lo que el Plan General es al suelo urbanizable programado; y también que el suelo urbanizable no programado al ser ordenado a través de un Programa de Actuación Urbanística se convertía en suelo urbanizable programado.

§114. Es de resaltar que el Programa de Actuación Urbanística tenía como objetivo la realización de unidades urbanísticas integradas entendiéndose por tales:

«... aquellas actuaciones que tengan resueltas, en adecuada correspondencia con la estructura general y orgánica prevista en el Plan General, la dotación de los servicios y equipamientos suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades que en el ámbito de la actuación hayan de ubicarse, y las

obras de infraestructura necesarias⁽²⁹⁾ para garantizar la inserción de las mismas en la ordenación general en el momento de su puesta en servicio» (art. 71.2 RP).

Más resumidamente, las unidades urbanísticas integradas, en las que se pueden incluir las diferentes denominaciones que las legislaciones urbanísticas autonómicas han dado a esta figura de planeamiento, pueden definirse como aquellas que no requerirán para su correcta funcionalidad la ejecución de más obras o la implantación de más servicios que los de creación por la propia actuación (y, en su caso, los ya existentes).

§115. Las determinaciones que debía contener el Programa de Actuación Urbanística eran las siguientes⁽³⁰⁾:

- Desarrollo de los sistemas generales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio.
- Zonificación, a nivel global, con señalamiento de usos y niveles de intensidad.
- Fijación del aprovechamiento tipo en todo su ámbito.
- Trazado de las redes fundamentales de los servicios (abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, comunicaciones y demás servicios que se prevean).
- División del territorio para el desarrollo en etapas a través de Planes Parciales, cuyas determinaciones concretarán y pormenorizarán las del Programa de Actuación Urbanística.

§116. La documentación que deberán contener los Programas de Actuación Urbanística (o los instrumentos equivalentes de planeamiento que cada Comunidad Autónoma hayan considerado para realizar esta transformación de la categorización del suelo) será, obviamente, análoga a la del Plan General (§90) —ya que para el suelo urbanizable con ámbitos delimitados es, realmente, el planeamiento estructurante— pero limitada a su propio ámbito: Memoria, planos de información, planos de ordenación, normas urbanísticas, programación, etc.

§117. Sin perjuicio de que en el epígrafe 4.15, al tratar de la ejecución del planeamiento y las formas de ejecución de los Programas de Actuación Urbanística o instrumento equivalente —que son instrumentos de ordenación y ejecución— se desarrolle esta idea, es de interés resaltar que el contenido del derecho de propiedad de los titulares originarios del suelo sobre los que se ejecuta una actuación de este tipo es diferente del correspondiente al régimen general del suelo urbanizable con ámbitos delimitados que viene en el Plan General, ya que es función de las infraestructuras de conexión a realizar y de las mayores cargas que deba soportar el concesionario de la ejecución del mismo; de manera parecida a lo que ocurre en el caso de terrenos clasificados como suelo urbanizable sin ámbitos delimitados. Dicho de otra manera, en el suelo urbanizable no programado el contenido del derecho de propiedad del propietario del suelo (tanto si se convierte en urbanizador como si no) no viene determinado hasta que se conocen las

(29) Obsérvese lo indicado más adelante, en el §118, sobre el contenido del derecho de propiedad derivado de los Programas de Actuación Urbanística, en relación, entre otros aspectos, con las infraestructuras necesarias para la conexión del terreno ordenado respecto del resto de la estructura existente.

(30) Compárense con las que debe tener el Plan General para el suelo urbanizable con ámbitos de desarrollo delimitados, indicadas en el §89.

condiciones de ordenación y ejecución del Programa de Actuación Urbanística o instrumento equivalente.

§118. A partir de la idea del urbanismo concertado puede llamarse a esta forma de actuar urbanismo concursal o concurrencial, lo que, conceptualmente, puede generalizarse con lo dispuesto en la LS15, que realmente a través de la figura del titular de la promoción de las Actuaciones de Transformación Urbanística generaliza la idea de la LOTUP valenciana, con un agente urbanizador no necesariamente propietario de suelo.

4.10.2. El Plan Parcial de Ordenación

§119. Como ya se ha indicado en §§40 y 98, el Plan Parcial establece en el suelo urbanizable una ordenación de detalle, «precisa», para iniciar el proceso de transformación del suelo (en algunas Comunidades Autónomas —Andalucía, Castilla y León, etc.— hay una categoría de suelo Urbanizable Sectorizado y Ordenado en el que el Plan General establece ya la ordenación pormenorizada, no haciendo allí falta el Plan Parcial). En ese sentido la función de ordenación precisa que desarrolla el Plan Parcial le hace ser análogo al Plan General en suelo urbano: ambos establecerán una ordenación de usos pormenorizados y de detalle que posibilitará ya la correspondiente urbanización. La diferencia esencial entre ellos es que así como el Plan General en su ordenación del suelo urbano es, de alguna manera, autónomo, el Plan Parcial en su ordenación pormenorizada del suelo urbanizable está condicionado, en principio, por la ordenación genérica o global realizada por el Plan General en suelo urbanizable, así como por las condiciones de desarrollo establecidas o, por último, por sus condiciones de estructura o sistemas generales con los que se necesita conectar.

§120. Aun cuando la Jurisprudencia había considerado reiteradamente que «los Planes Parciales eran siempre para desarrollar las previsiones de un Plan General» (STS de 17.10.70) —la misma idea late en la STS de 23.06.79, según la cual «el Plan Parcial debe ajustarse a las previsiones del General»⁽³¹⁾—, el planeamiento de desarrollo del Suelo Urbanizable Sin Ámbitos de Desarrollo (SUbLeNS) puede flexibilizar tal obligación necesaria.

§121. El ya aludido carácter jerárquico de la mayor parte de los instrumentos de planeamiento ya ha sido reiteradamente subrayado por la Jurisprudencia, en el sentido de que los Planes Parciales no pueden contradecir las previsiones del Plan General (véanse, por todas, las SSTs de 8.06.84 y 25.06.86), salvo las especialmente así determinadas (como por ejemplo, en Castilla-La Mancha, se establecen determinaciones de detalle del planeamiento general que pueden ser modificadas libremente por el Plan

(31) Durante la vigencia de la LS56 se había afirmado la posibilidad de admitir «la validez de la aprobación de Planes Parciales sin estar aún aprobado el correspondiente Plan General» (STS de 2.10.72). Pero después de la LrS75, y teniendo en cuenta la previsión expresa del art. 44.1 RP, «No podrán aprobarse Planes Parciales sin que previa y simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente el Plan General», ha cambiado el sentido de la Jurisprudencia. En esta línea está la STS de 7.03.85, según la cual no podrán redactarse Planes Parciales sin Plan General previo. Obsérvese que tras la LrS98 el planeamiento de desarrollo puede tener más libertad respecto del planeamiento general, hasta el punto de que en SUBLeNS el planeamiento general no ha fijado ni ámbitos ni condiciones para su desarrollo.

Parcial; incluso alguna estructurante, con informe favorable de la Comunidad Autónoma).

§122. En todo caso, es preciso resaltar que cuanto se ha dicho del Plan General es de aplicación también a las Normas Subsidiarias que queden en aplicación (en clara decadencia), cuyo suelo urbanizable (antiguo suelo apto para urbanizar) debe ser desarrollado por un Plan Parcial.

§123. De lo indicado se desprende claramente el objeto del Plan Parcial: desarrollar, mediante la ordenación detallada, una parte (sector) o la totalidad del suelo Urbanizable⁽³²⁾, antiguamente y en régimen transitorio del :

- Suelo urbanizable programado del Plan General,
- Suelo apto para la urbanización de las Normas Subsidiarias, o
- Suelo urbanizable programado obtenido a través de la programación del suelo urbanizable no programado del Plan General mediante un Programa de Actuación Urbanística o instrumento equivalente en la denominación de las leyes urbanísticas autonómicas⁽³³⁾.

§124. El ámbito territorial para la elaboración de un Plan Parcial es un sector o denominación que establezca la legislación autonómica, o bien una etapa de un Programa de Actuación Urbanística⁽³⁴⁾. Dicho con mayor generalidad: el sector es el ámbito físico del planeamiento parcial (sin perjuicio de que alguna legislación autonómica ya hace referencia a sectores en suelo urbano).

§125. Dada la similitud del Plan Parcial con el Plan General en suelo urbano, las determinaciones de aquél deben recordar a las de éste (§89). Las principales determinaciones del Plan Parcial son las siguientes:

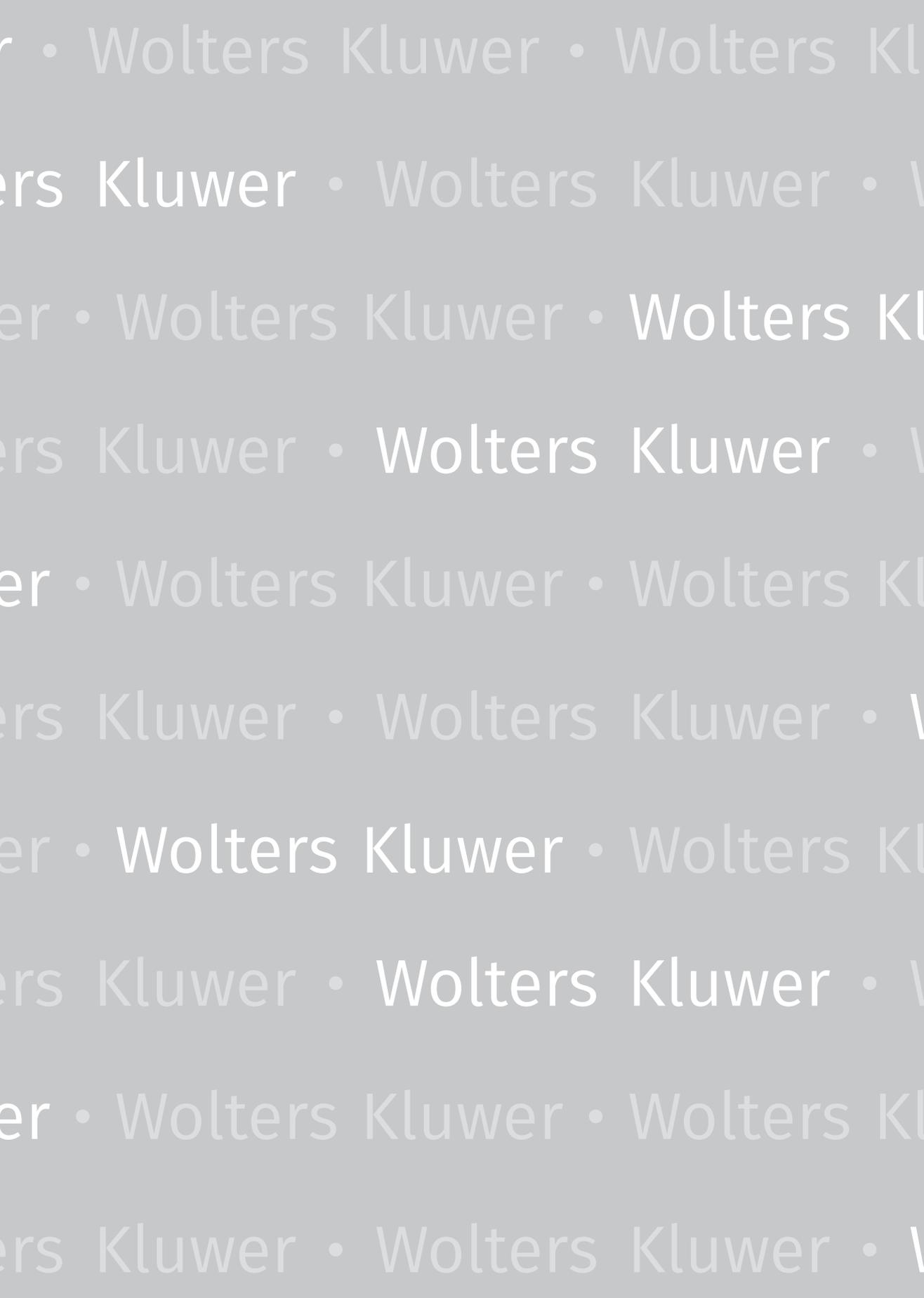
- Delimitación de las zonas en que se divide el territorio ordenado por razón de la asignación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias (zonificación pormenorizada) y, en su caso, división en unidades de ejecución, polígonos, unidades de actuación o ámbitos de ejecución⁽³⁵⁾.

(32) Obviamente, conforme a la dispar regulación de las leyes autonómicas, hoy en día también pueden darse Planes Parciales en suelo urbano para ordenar los sectores o ámbitos en esta clase de suelo.

(33) Resultando de todo punto evidente que el Plan Parcial no puede elaborarse si no existe ya aprobado alguno de dichos instrumentos de planeamiento, o análogo autonómico, por ser un instrumento de planeamiento de desarrollo.

(34) Recuérdese que tanto el Plan General en suelo urbanizable programado como las Normas Subsidiarias en suelo apto para urbanizar debían dividir dichos territorios en sectores para su desarrollo en Planes Parciales. Una etapa de un Programa de Actuación Urbanística es, en esencia, un sector. Recuérdese que hoy también puede haber sectores en suelo urbano.

(35) Como se verá con mayor detalle en el epígrafe 5.2.2, C, la unidad de ejecución es el ámbito físico para la ejecución sistemática del planeamiento, de tal manera que en suelo urbanizable dicha delimitación de Unidades de Ejecución debe realizarse en el propio Plan Parcial; si bien pueden modificarse, posteriormente, por el procedimiento específico regulado al efecto. En todo caso, para delimitar válidamente los polígonos o las unidades de ejecución se debe cumplir en suelo urbanizable –además de otros– el requisito exigido por el art. 36.2 RG; (§66-71, Cap. 5).





ISBN: 978-84-7052-817-0

9 788470 528170

3652K28851

www.elconsultor.es

 Wolters Kluwer

■ EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS