



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Baño León, José María
La obsolescencia de la idea de plan general
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 13, 2020, pp. 6-21
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: 10.24965/reala.i13.10782

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576462997001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



La obsolescencia de la idea de plan general

The obsolescence of the general plan idea

A Ángel Menéndez Rexach con motivo de su jubilación

José María Baño León

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9379-1336>

jmb@banoleon.com

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de numerosas publicaciones en el campo del Derecho Público, que abarcan campos tan diversos como la organización territorial del Estado, las fuentes del Derecho, el Derecho Urbanístico, el Derecho de la competencia y el Derecho Público.

RESUMEN

La noción de plan general que contienen todas las leyes de las Comunidades Autónomas está obsoleta porque no responde a las necesidades públicas. El trabajo propugna una nueva visión jurídica de la planificación desligada de la asignación de derechos y acorde con las tendencias predominantes del derecho comparado.

PALABRAS CLAVE

Petrificación del planeamiento; plan estratégico; plan operativo; flexibilidad; igualdad.

ABSTRACT

The notion of general zoning regulations that all regional laws contain is obsolete as it does not respond to public needs. This paper proposes a new approach to land planning away from the traditional allocation of rights and duties in accordance to the preeminent trends in comparative law.

KEYWORDS

Petrification of the planning regulations; Strategic Plans; Implementing Plans; Flexibility; Equality.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LOS PRESUPUESTOS DEL PLAN GENERAL. 1. RIGIDEZ DE PLANEAMIENTO. 2. LA LÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN JERÁRQUICA. 3. LA ASIGNACIÓN EN EL PLAN GENERAL DE DERECHOS EDIFICATORIOS. 4. LA EXACERBACIÓN DE LA IDEA DE IGUALDAD. III. LA DESAPARICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS FÁCTICOS Y LA PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS JURÍDICOS A LA FLEXIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO. 1. OTRO MUNDO QUE REQUIERE OTRO TIPO DE PLANES. 2. APARICIÓN DE UNA ORDENACIÓN URBANÍSTICA SUPRAMUNICIPAL QUE EXCEDE LA SIMPLE ORDENACIÓN TERRITORIAL. 3. CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN JURÍDICA DEL

PLANEAMIENTO. EN PARTICULAR LA LEY DE SUELO DE 2007. A) La evolución del concepto de Plan General en la legislación autonómica. B) La apertura de la legislación estatal a la flexibilidad. IV. CONCU- RRENCIA DE OTRAS CIRCUNSTANCIAS NORMATIVAS QUE OBLIGAN A CAMBIAR. A) LA IRRUPCIÓN DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS. B) COMPLEJIDAD DEL REPARTO DE COMPETENCIA. V. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO. 1. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. 2. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PLANES. 3. LOS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS Y ENTRE ELLOS EL PLAN GE- NERAL, NO ASIGNAN DERECHOS. 4. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO YA NO ES NECESARIA. 5. EL RÉGIMEN TRANSITORIO. VI. LA VIABILIDAD DE UNA REFORMA DE LAS LEYES URBANÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE IMPLANTEN ESTA NUEVA CONCEPCIÓN. REFEREN- CIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. PLANTEAMIENTO

El título de este trabajo es suficientemente descriptivo, creemos, de la tesis que encierra: el Plan Gene- ral que, con variantes significativas, luce en la legislación de las Comunidades Autónomas, heredero directo de la LS 1956 y TRLS 1976, resulta inservible para las necesidades del actual urbanismo. Expondremos, a continuación (II) los presupuestos del PG 1956. Reseñaremos después (III) las razones que explican la des- aparición de aquellos fundamentos, (IV) las nuevas circunstancias que han contribuido a su obsolescencia y (V) ensayaremos cuáles debieran ser las líneas maestras del régimen jurídico de un planeamiento urbanís- tico moderno, así como las reformas legales que debieran acometerse (VI).

II. LOS PRESUPUESTOS DEL PLAN GENERAL

1. Rigidez de planeamiento

La LS 1956 partió de un concepto rígido de planeamiento en virtud del cual se podía tener un «docu- mento cerrado, estático y acabado», imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización que, como decía la Exposición de Motivos de la LS 1975, «res- pondía a una noción superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias». Palabras de 1975 –que bien pudieran repetirse hoy– que no encontraron un eco idóneo en la Ley de 1975 y TRLS 1976, pues lejos de flexibilizar el planeamiento, el sistema siguió siendo particularmente rígido.

La idea era que el Plan General podía prever los desarrollos futuros de la ciudad programando sus etapas y dejando, a partir de la LS75, un espacio abierto para el suelo urbanizable no programado. Esta concepción era coherente con un urbanismo de expansión imprescindible en España desde finales de la década de los 50 del siglo pasado, época en la que se produce de forma masiva el proceso de traslado de la población del campo a la ciudad, lo que unido al «boom» de la natalidad hace necesario la expansión de las urbes. Los éxitos y fracasos de este urbanismo no nos interesan en este momento, pero de lo que no cabe duda es de que el legislador intentó dar una respuesta coherente con la técnica de planificación a un problema gravísimo y que demandaba respuestas rápidas.

2. La lógica de la planificación jerárquica

En el plano puramente jurídico el esquema de la planificación respondía a una lógica indudable, dentro de un Estado fuertemente centralizado. Las grandes líneas maestras de la política urbanística se fijarían en un Plan Nacional que nunca llegó a realizarse. A escala provincial y municipal existirían Planes Generales. Y a partir de la LS 1975 los planes provinciales se sustituyen por Planes Directores Territoriales de Coordina- ción que tampoco lograron llegar a las páginas del diario oficial correspondiente.

La ausencia de planeamiento supramunicipal sobrecargó al Plan General, en la medida en que no tenía un planeamiento por encima que estableciera las líneas maestras de ordenación del territorio. De modo que durante décadas el Plan General constituyó la única ordenación territorial del municipio, desconectado de los municipios limítrofes y de una visión integral del territorio, que fue sustituida por la planificación sectorial de cada Ministerio y a la que se sumó después de la Constitución la planificación sectorial de cada Comunidad Autónoma.

Esta visión universal del Plan General se veía reforzada por la jerarquía de los planes. El Plan General se desarrolla en el suelo urbanizable por Planes Parciales y Programas de Actuación Urbanística. Solo en el suelo urbano consolidado se abrió la idea contraria, es decir, que el Plan especial de Reforma interior podía modificar el Plan General en la medida que fuera necesario para conseguir sus finalidades. Con esta excepción, que fue consagrada por la jurisprudencia, cualquier modificación que pretendiera llevar a cabo el Plan Parcial general del planeamiento, exigía la modificación del Plan General. Otro factor de enorme rigidez.

3. La asignación en el Plan General de derechos edificatorios

Tanto la LS 1956 como el TRLS 1976 reconocen que corresponde al Plan General la asignación de derechos edificatorios. En el TRLS 1976 esa competencia se amplía, puesto que es el Plan General, no el Plan Parcial, quien determina los criterios que hacen posible el aprovechamiento urbanístico en los planes parciales. Lo cual supone que el Plan establece el contenido del derecho de propiedad *ex ante*, no en atención a las necesidades públicas de cada Plan Parcial sino de acuerdo con una visión rígida que el propio Plan General está obligado a hacer. Esto constituye una visión excepcional en el panorama jurídico occidental, como acertó a expresar lúcidamente J. García Bellido¹. Obviamente la elaboración del Plan General se convierte así en el campo de batalla de los intereses públicos y privados dificultando enormemente la formación de los planes. Como además es el Plan General el que clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable y de esa clasificación, según la ley, depende el estatus del propietario y las valoraciones del suelo, cualquier modificación del planeamiento supone una afectación a derechos patrimoniales privados lo que condiciona enormemente la política urbanística.

Ni que decir tiene que el Plan General ata todo el desarrollo urbanístico futuro. Cualquier cambio de circunstancias obliga a la modificación del Plan General, que tampoco es libremente cambiable por el planificador, pues la ley obliga a la revisión completa del Plan si el cambio afecta a los elementos esenciales².

4. La exacerbación de la idea de igualdad

La lógica jurídica que está detrás del TRLS 1975 culmina en un tratamiento rigurosamente original, del principio de igualdad, sin comparación en su extensión, en el resto de occidente. El Plan General a través de la figura del aprovechamiento medio supone una igualación sustancial entre propietarios del suelo urbanizable (no así del suelo rústico, que no son agraciados con derechos edificatorios) mediante la conocida técnica del aprovechamiento medio, de manera tal que no puede haber diferencias de aprovechamiento entre planes parciales que superen el 15 %. Aún más, en el suelo urbano consolidado, se limitan también tratamientos específicos mediante la técnica de la prohibición de vinculaciones singulares, que en todo caso son indemnizables. Otro formidable obstáculo para la ordenación, sobre todo en la ciudad consolidada.

III. LA DESAPARICIÓN DE LOS PRESUPUESTOS FÁCTICOS Y LA PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS JURÍDICOS A LA FLEXIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO

1. Otro mundo que requiere otro tipo de planes

Comparar la realidad económica y social de 1976 con la de 2019 es bien sencillo: se trata de otro mundo, en el que el proceso tecnológico ha llevado la innovación a velocidades, no ya de vértigo sino al menos, subsónicas. Lo que significa a nuestros efectos: las necesidades de la ordenación de la ciudad cambian a muchísima más velocidad que lo hacía hace sólo veinte años, no digamos nada si la cifra que se toma de referencia es la de 1975-1976. Se requeriría, pues, de un planeamiento mucho más abierto y ágil. Como

¹ “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”, *Documentación Administrativa*, núms. 252-253, pág. 11 y ss.

² Esta también es una característica típica del derecho urbanístico español que desmiente la identificación jurídica entre plan y norma. Arranca del art. 154 del Reglamento de Planeamiento de 1976, y no sólo ha sido mantenida en la legislación de todas las Comunidades Autónomas, sino que el Estado lo ha utilizado para imponer supletoriamente en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 8/2007, un límite a la utilización de modificaciones parciales del planeamiento general que excedieran del veinte por ciento de aumento de la población o de suelo urbanizable.

luego veremos, la respuesta jurídica actual es mucho menos eficiente que en 1976, ya que a los defectos de la planificación ha venido a sumarse otros factores jurídicos como la Directiva de Evaluación Estratégica de Planes y Programas.

En lo que se refiere estrictamente al hecho urbano, no puede compararse la situación. Por una parte, porque el crecimiento poblacional se ha ralentizado, sin perjuicio, de problemas puntuales derivados de la concentración en algunas grandes ciudades. Por otra parte, en algunas ciudades se ha llegado a la imposibilidad física de expansión horizontal. De hecho, la revisión de la mayoría de los planes desde la crisis de 2007 ha sido en el sentido de ampliar el suelo no urbanizable y desclasificar suelo urbanizable, proceso que ya había anticipado las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares limitando el crecimiento turístico y residencial.

La misma existencia de un plan urbanístico, totalizador, capaz de planificar la realidad de la ciudad a cuatro u ocho años vista, parece hoy algo imposible, incluso si se apura, anacrónico, ya que responde a una ideología ilusoria sobre las posibilidades de previsión de la Administración. No es que haya que abandonar la concepción global de la ciudad y el territorio, pero hay que entender que dicha reflexión no puede ser estática sino dinámica, no puede ser rígida, sino flexible o en los términos de Ezquiaga³ la idea de plan debe ser heurística y no holística. Al abordar las propuestas de reforma, volveré sobre esta cuestión.

2. Aparición de una ordenación urbanística supramunicipal que excede la simple ordenación territorial

Uno de los fenómenos más singulares de nuestro derecho urbanístico en los últimos quince años es la aparición de instrumentos de ordenación urbanística de las Comunidades Autónomas que claramente condicionan el campo propio del urbanismo municipal y del Plan General.

Al socaire de la competencia general sobre ordenación del territorio y urbanismo, las Comunidades Autónomas se han lanzado a establecer medidas de ordenación, incluso de planificación, por dos vías:

- 1.^a A través de planes supramunicipales de muy variado tipo.
- 2.^a Mediante la previsión de instrumentos excepcionales que corresponden aprobar a las Comunidades Autónomas, pensados, en general, para grandes proyectos que dejan en entredicho la existencia misma de una planificación general.

El Tribunal Constitucional ha respetado sin ambages los planes supramunicipales, puesto que nada en la Constitución impide que las Comunidades Autónomas puedan aprobar este tipo de instrumentos. Por el contrario, ha puesto algunos límites a los proyectos excepcionales cuando éstos pueden suponer una reclasificación de suelo protegido por planes de carácter general o no dejar espacio alguno a la autonomía local⁴.

En todo caso resulta indudable que, con las limitaciones expuestas, derivadas de la jurisprudencia constitucional, el ámbito propio del Plan General se ve reducido por estos planes urbanísticos autonómicos que llegan a veces a un grado de detalle propio de un plan parcial. Veamos algunos ejemplos:

En Canarias, los Planes Insulares de Ordenación clasifican suelo y establecen zonificaciones en determinados ámbitos ya desde su original configuración como Plan Insular de Ordenación Territorial (Ley 1/1987 de Planes Insulares) que fue aceptada expresamente por el Tribunal Supremo y que luego se ha reiterado respecto a figuras equivalentes. Véase entre otras muchas la STS 171/2013, de 23 de enero, *Plan de Ordenación*

³ “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, *Urban*, núm. 2 (1998). Son muchas las denuncias sobre el insatisfactorio estado de nuestro planeamiento. Véase, por ejemplo, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R. (2017): “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 203, págs. 137-162. PAREJO ALFONSO, L. J. (2017): “El Plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144. Añadir después de 144. PAREJO ALFONSO, L. J. (2020): “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el Plan”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 1, págs. 7-40. BAÑO LEÓN, J. M.^a (2017): “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144. ROGER FERNÁNDEZ, G. (2017): “Conveniencia y oportunidad de una nueva concepción en contenido y objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbana”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144. VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): “La potestas diabólica. Los retos y debilidades del planeamiento urbanístico en el derecho español”, en *Planur-e*, núm. 12, Invierno 2108. BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): “La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. LI, núm. 201, págs. 451-466. Creemos que todas estas reflexiones parten de una idea generalizada desde hace décadas, el planeamiento debe ser más flexible.

⁴ Vid. STC 57/2015, *Ley Plan Ordenación del Litoral de Cantabria*, que anula los arts. 45.3 y 51.3 y el apartado 2.º de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/2004 del Parlamento de Cantabria.

Urbanística del Sistema Costero, en Cataluña. Dígase lo mismo de los Planes Insulares Territoriales en Baleares. En Comunidades peninsulares, además del aludido Plan Catalán, por ejemplo, destaca en Andalucía, los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Subregionales o el Plan de Protección del Corredor Litoral⁵.

Se mire como se mire la distinción conceptual entre ordenación del territorio y urbanismo puede ser nítida en la teoría en la medida en que la primera competencia es más amplia que la segunda, pero en la práctica dista de estar clara⁶. Además de los diversos instrumentos para actuaciones estratégicas de las Comunidades Autónomas hay muchos planes elaborados por los entes autonómicos, Cabildos o Consejos Insulares, que mantienen determinaciones estrictamente urbanísticas como la clasificación de suelo o la zonificación tal como hemos visto y, por otra parte, hay normas no típicamente urbanísticas que inciden directamente en el urbanismo cuando no generan una gran confusión. Así, por ejemplo, la zona de servidumbre del dominio público marítimo-terrestre comporta la prohibición de cualesquiera «edificaciones destinadas a residencia o habitación» (art. 25.1.a) Ley de Costas); en la zona de influencia que como mínimo es de 500 metros (art. 30.1.b) Ley de Costas): «Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo». Lo que constituye una norma típicamente urbanística impuesta por una Ley del Estado, aunque el Tribunal Constitucional la justificó por su finalidad ambiental casi de manera apodíctica (*cfr.* FJ 3, H, STC 149/1991, *Ley de Costas de 1988*).

3. Cambios en la concepción jurídica del planeamiento. En particular la Ley de Suelo de 2007

A) La evolución del concepto de plan general en la legislación autonómica

Desde la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994 (LRAU), los legisladores autonómicos han tratado de dar cierta elasticidad al Plan General. Siguiendo la línea marcada por la LRAU valenciana hoy es común distinguir entre la ordenación estructural del plan y la ordenación pormenorizada. La primera forma parte de la esencia del Plan, y por tanto, su modificación debe hacerse modificando el plan mismo, mientras que la segunda es susceptible de modificación mediante plan parcial, ya que se trata de determinaciones de detalle que no ponen en cuestión la estructura misma del Plan General. Lo cual supone asimismo la ruptura de la rígida jerarquía entre los planes, ya que el plan parcial puede modificar el Plan General respecto de la ordenación pormenorizada.

Ahora bien, la incidencia flexibilizadora de esta distinción depende mucho de los contenidos concretos de lo que se considera estructural y en esa medida el hecho de que la legislación autonómica considere estructural la clasificación del suelo, la determinación del aprovechamiento urbanístico e incluso usos y edificabilidades globales en suelo urbano merman dinamismo a la distinción⁷, pues cualquier decisión que altera aquellos parámetros obliga a una reforma, en rigor, revisión del plan. En algún caso la idea de flexibilizar el Plan General para permitir su más fácil modificación da lugar a un proceso más complejo. Así la idea de la LOTUP valenciana de reducir los aspectos estructurales del Plan ha llevado al legislador a establecer dos Planes Generales, el estructural de aprobación de la Comunidad Autónoma y el pormenorizado de aprobación local. Lo cual complica extraordinariamente la renovación de los planes, porque cuando se afecta a la ordenación

⁵ RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e Instrumento de la Ordenación del Territorio en España*. Madrid: Iustel, ha hecho un documentado examen de toda la legislación autonómica y su aplicación práctica que revela la multiplicidad y complejidad de la planificación territorial.

⁶ Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011): "La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo", en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 89, págs. 15-54, MARCOS VAQUER CABALLERÍA: "El urbanismo supramunicipal", *RDUYMA*, núm. 79 (2013); "La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: configuraciones y desconfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy", GIFRAU/BASSOLS/MENÉNDEZ, *El derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudio en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, Madrid 2016, págs. 417-420. A. MENÉNDEZ REXACH: "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional", en GIFRAU/BASSOLS/MENÉNDEZ, *op. cit.*, págs. 367 y ss.

⁷ Sin ánimo exhaustivo, véase la ley andaluza (LOUA), art. 10.1; País Vasco, Ley 2/2006, art. 53; Navarra, arts. 49 y 60, Texto Refundido Ley Foral Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio; Valencia, LOTUP, Ley 5/2014, de 25 de julio, art. 37. Debe mencionarse aquí como excepción para el suelo urbano, los Planes Especiales de Dotación Urbana de Navarra que permiten modificar tanto las determinaciones pormenorizadas como las estructurales, pese a ser aprobadas por los municipios. Sobre esta discutida cuestión, *cfr.* RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.^a (coord.) (2017): *Un nuevo modelo de planeamiento urbanístico y gestión del suelo en Navarra*, págs. 47-49. Tudela: Deurban Abogados.

estructural hay que reformar dos planes, en vez de uno, con toda su compleja tramitación. Tampoco el hecho de que la intervención de la Comunidad Autónoma se articule a través de un informe y no de la aprobación definitiva del Plan General, como es el caso de la Ley 4/2017, de Canarias, influye en la flexibilidad de los planes.

Acaso la mala experiencia de la Ley Valenciana de 1994, luego sensiblemente modificada, de grandes reclasificaciones de suelo operadas mediante reformas *ad hoc* del Plan General haya podido influir en el mantenimiento en todas las Comunidades Autónomas de un planeamiento rígido. Y de hecho la legislación estatal salió al paso de esta tendencia abusiva en la Ley 8/2007 mediante la incorporación de una Disposición Transitoria Cuarta, que limita las reclasificaciones de suelo no urbanizable al veinte por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio.

Debe notarse, no obstante, que este fenómeno absolutamente excepcional en un contexto de euforia económica, que hoy sería difícilmente factible a juzgar por la obligación de evaluación ambiental estratégica y de los estándares ambientales actuales, no justifica el mantenimiento de una planificación rígida, que con tal grado no conoce parangón en el contexto europeo. Basta pensar que tal planeamiento rígido no ha impedido, y en muchos casos ha coadyuvado, a un urbanismo expansivo poco respetuoso con el entorno ambiental para comprender que *per se* no hay relación entre la naturaleza del plan y sus efectos ambientales. Por no hablar de la indisciplina urbanística, fenómeno escandaloso en un Estado de Derecho y que se ha tolerado sin disimulo en muchas Comunidades Autónomas, donde no ha sido insólita la proliferación de urbanizaciones ilegales⁸. Hasta el punto de que en algún caso sale a cuenta la urbanización y edificación ilegales frente al riguroso cumplimiento de la ley, cuando hubiera resultado bien sencillo erradicar estas prácticas mediante el expediente de declarar imprescriptible la potestad de restauración de la legalidad urbanística⁹. Es el contenido del plan, debidamente evaluado, y no en último lugar las preferencias sociales manifestadas a través de la legitimación democrática de la Administración y de la participación popular, los que llevan a uno u otro urbanismo. De lo que aquí estamos tratando es de que la concepción político-urbanística predominante en una comunidad pueda llevarse a la práctica y pueda adaptarse el planeamiento anterior en un plazo razonable a las nuevas exigencias ambientales, sociales y económicas. Estamos hablando de impedir la petrificación del plan, consolidando situaciones contrarias al interés público, pues de la misma manera que el TC ha proclamado enérgicamente desde la Sentencia 8/1982, *Arrendamientos Rústicos*, la competencia del legislador para innovar el ordenamiento, no cabe duda de que la planificación debe poder adecuarse en un plazo razonable al interés público. Actualmente eso no es posible en nuestro urbanismo. Hacerlo factible debe ser el *desiderátum* de cualquier reforma, como luego desarrollaremos.

B) La apertura de la legislación estatal a la flexibilidad

No es de extrañar, que la Ley de Suelo 2007, junto a la entronización del principio de desarrollo urbano sostenible, introduzca técnicas dirigidas a eliminar las rigideces estructurales de carácter eminentemente jurídico condicionante de los planes. Aunque la Exposición de Motivos invoque el carácter urbanístico de la clasificación para justificar la desaparición del eje central del urbanismo español desde la Ley de 1956, lo cierto es que el legislador optó deliberadamente por prescindir de una técnica que el Tribunal Constitucional consideró que podía utilizar el Estado para ordenar los derechos y deberes básicos de los propietarios¹⁰. La

⁸ Vid. numerosos ejemplos en MORENO LINDE, M. (2016): *El régimen jurídico de la regularización urbanística*, págs. 177-191. Valencia: Tirant lo Blanch.

⁹ BAÑO LEÓN, J. M.^a (2009): *Derecho Urbanístico Común*, págs. 515-521. Madrid: Iustel

¹⁰ Así lo respaldó la STC 61/1997, TRLS 1992, FJ 14, 61, que se expresa en los siguientes términos: «El art. 3.2.c) TRLS admite una diversa clasificación del suelo por parte del legislador autonómico, aunque exige equivalencia en las clasificaciones, dado que, como alega el Abogado del Estado, tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística (art. 149.1.1.º CE). Lo que el precepto establece, en efecto, no es más que el presupuesto de la misma propiedad del suelo, fijando tres posibles clasificaciones, de las que se derivará un régimen jurídico también distinto. Sin esta clasificación previa que, como hemos afirmado, encaja en el art. 149.1.1.º CE, no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado, puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas. Cabe añadir que la citada clasificación constituye también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la determinación del presupuesto de hecho que permita el ejercicio de la competencia estatal en la materia (art. 149.1.18.º CE). Ha de rechazarse, en consecuencia, la impugnación dirigida contra el art. 3.2.c) TRLS en cuanto que esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana. Como luego habrá ocasión de explicitar respecto del

intención del legislador estatal es muy clara, eliminar prácticamente el valor especulativo del suelo urbanizable, ya que a efecto de expropiaciones solo existen dos situaciones básicas, suelo rural y suelo urbanizado¹¹. Esta decisión del legislador permite también a las Comunidades Autónomas un amplísimo margen, incluso para dar un giro copernicano a la planificación, pero las Comunidades Autónomas hasta el momento no lo han utilizado y siguen atadas a la clasificación del suelo.

La Ley de Suelo de 2007, que sigue en este punto a la LS 98, cambia también la orientación que tenía el TRLS 1976 del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas. Desde la LS98 (art.5) la equidistribución se predica de la «actuación urbanística» y no del plan: derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas (art. 13.2.c TRLS 2015; art. 14.b) TRLS 2015, para las actuaciones de reforma o renovación)¹². La reducción de la igualdad entre propietarios al seno de cada actuación ha sido respaldada por el TC en términos rotundos. Ya lo hizo la STC 164/2001, a propósito de la LS 98:

«El mandato de equidistribución “en cada actuación urbanística” es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios. Las desigualdades en beneficios y cargas urbanísticas derivadas del planeamiento son tanto más patentes cuanto mayor es la proximidad y similitud física entre las distintas fincas. Por ello, el art. 5 LRSV identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de cargas y beneficios. *Se trata, por tanto, de una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualación del Estado ex art. 149.1.1 CE. Cada Comunidad Autónoma podrá imponer otros ámbitos y técnicas complementarios de equidistribución.*

Será decisión de cada Comunidad Autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el propio planeamiento; o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios de una misma clase de suelo (incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo). En este sentido es claro que el art. 5 LRSV no impone un modelo concreto de equidistribución»¹³.

La combinación de estos dos elementos, desaparición de la clasificación y reducción de la igualdad al ámbito de cada actuación, permite un nuevo entendimiento del plan urbanístico que, sin embargo, no ha tenido su debido reflejo en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas.

IV. CONCURRENCIA DE OTRAS CIRCUNSTANCIAS NORMATIVAS QUE OBLIGAN A CAMBIAR

A) La irrupción de la evaluación estratégica de planes y programas

La Directiva de Evaluación Estratégica de planes y programas (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001) ha asestado un golpe definitivo al sistema urbanístico español, puesto que al imponer la evaluación ambiental de todo plan o programa introduce un elemento de complejidad incompatible con una concepción rígida del planeamiento. Es un instrumento flexible el de la Directiva, pensado esencialmente para un urbanismo de tipo anglosajón, fundamentalmente indicativo y no vinculante. Es flexible, porque deja un amplísimo margen a los Estados, ya que se limita a establecer los principios de procedimiento con objeto de

art. 9.1 TRLS, la referencia a tales categorías no puede implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial. En virtud de cuanto antecede, debe afirmarse que el precepto impugnado tiene su apoyo en el art. 149.1.1.ª CE».

¹¹ Ciertamente la ley recoge como indemnizable la facultad de participar en actuaciones de urbanización para suelos con plan parcial aprobado, proyecto de urbanización y reparcelación. La STC 218/2015, de 22 de octubre, ha declarado inconstitucional el porcentaje a tener en cuenta para la indemnización por no ser el mismo en toda España y depender de cada Comunidad Autónoma. Pero esta indemnización presupone el cumplimiento de los deberes urbanísticos, mientras que la legislación anterior atribuía la plusvalía al propietario por el simple hecho de la clasificación del suelo como urbanizable.

¹² Véase la diferencia con el TRLS 1992, cuyo art. 3.b) consideraba como fin de la acción urbanística «impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados». El art. 9 consecuentemente ordenaba al Plan General la determinación del aprovechamiento tipo del Área de reparto.

¹³ Criterio que el TC ha ratificado en la STC 161/2019, Ley de Murcia 10/2018, FJ 5 c), con cita expresa del ATC 184/2015, Ley de Canarias 6/2009: «no está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución».

que el interés ambiental sea tenido en cuenta en el estudio más inicial posible. Como es lógico cuanto más elástico sea el sistema de planeamiento tanta menos carga burocrática supone la evaluación ambiental. En un ordenamiento como el español que destaca en el panorama de los países occidentales por su agarrotamiento, la evaluación ambiental añade una carga enorme. Cualquier cambio de entidad en el plan requiere volver a modificar uno o dos planes, y en muchos casos la entera revisión del plan superior, lo que supone años cuando no décadas de esfuerzo, incompatibles con las exigencias de una economía moderna, no sólo en cuanto a las inversiones públicas y privadas sino también respecto a las mismas medidas ambientales de protección que tardan demasiados años en poder aplicarse.

Y no para ahí la cosa. Es que, además, la «traducción» española de la Directiva (actualmente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA)) ha exacerbado los problemas de tramitación de los planes. La ley rezuma desconfianza –probablemente no injustificada– hacia los órganos promotores y por ello otorga unas amplísimas competencias al órgano ambiental, que, si bien no contradice la Directiva, contribuyen a hacer aún más rígido el procedimiento de elaboración de los planes. Donde la Directiva prevé la intervención del órgano ambiental en dos fases (la inicial al objeto de elaborar el marco de la evaluación y la posterior sobre el informe ambiental), la Ley española establece la competencia ambiental para admitir o no el proyecto, la aprobación como acto de trámite del documento de alcance y la aprobación de una declaración ambiental estratégica, informe preceptivo y determinante, que en realidad se convierte en informe vinculante a juzgar por el inciso final del art. 25.2 LEA que dice que el informe contendrá las «determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se apruebe o adopte».

A mi juicio es deseable una reforma profunda de la Ley Ambiental que establezca, sin sacrificar un ápice la trascendencia de los intereses ambientales, un procedimiento más ágil. La autoridad ambiental debiera preocuparse sobre todo de establecer los criterios metodológicos de evaluación como una suerte de guías técnicas que permitieran al órgano promotor un papel más activo en la responsabilidad de tener en cuenta y ponderar adecuadamente los intereses ambientales, reduciendo el papel de la autoridad ambiental a la supervisión del cumplimiento de aquellos estándares metodológicos, lo que permite desde luego la Directiva y, por tanto, simplificaría el procedimiento.

No es éste el lugar de desarrollar estas ideas sobre los cambios que debería acometer la Ley de Evaluación Ambiental. Pero sea como fuere, la evaluación estratégica exige, en mi criterio, otro tipo de planes, si de verdad queremos tener una normativa urbanística que cumpla con su función ordenadora del territorio y los usos del suelo, un planeamiento capaz de reaccionar a tiempo a las exigencias sociales y económicas de cada momento, incluidas las de protección ambiental. Algunos ejemplos de máxima actualidad lo ilustrarán. ¿Puede esperar un municipio costero 5, 10 ó 15 años para la adopción de medidas urgentes como consecuencia de fenómenos inducidos por el cambio climático? ¿Tendremos que revisar íntegramente el Plan General para acometer esta tarea? ¿Tiene algún sentido que, como consecuencia de la anulación de un Plan se aplique uno quince o veinte años anterior totalmente desfasado? ¿No tiene parte de culpa la rigidez de los planes urbanísticos en la prevalencia de la regulación sectorial? ¿Un procedimiento más ágil del planeamiento urbanístico no facilitaría la integración de perspectivas nuevas como la movilidad sostenible, que hoy vive extramuros de la ordenación urbanística?¹⁴.

B) Complejidad del reparto de competencia

La radical transformación de la distribución territorial del plan en España como consecuencia del desarrollo autonómico de la Constitución de 1978 influye también decisivamente en la obsolescencia de la idea de Plan General. Hay dos factores que explican este fenómeno.

1.º La complejidad. Al aparecer un nuevo interlocutor, la Comunidad Autónoma, junto al municipio y el Estado, la ordenación de las competencias se hace mucho más compleja. No es sólo, como ya se ha apuntado, que la Comunidad Autónoma por la vía de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo está haciendo directamente planificación urbanística e incluso ordenación pormenorizada de suelo urbanizable. Además, hay una tendencia natural a controlar *ex ante* la capacidad de la ordenación urbanística local mediante parámetros generales que limitan la discrecionalidad municipal (índice de crecimiento territorial,

¹⁴ FORTES MARÍN, A. "El urbanismo y la ordenación espacial de la movilidad urbana sostenible", en la obra colectiva por el mismo dirigida, *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, págs. 366 y ss.

etc.). Añadiremos a ello la influencia de la planificación sectorial de la propia Comunidad Autónoma (carreteras, ferrocarriles, etc.) que no siempre se coordina con la planificación horizontal urbanística.

2.º El Estado progresiva pero inexorablemente ha hecho valer sus competencias sectoriales sobre las urbanísticas municipales, lo que es un modo de dar prevalencia efectiva¹⁵ a la competencia sectorial sobre la local, pese a que la jurisprudencia constitucional hubiera permitido una interpretación más armónica. No se revela secreto alguno si se dice que la coordinación de las competencias estatales y las de planificación territorial y urbanística deja mucho que desear. Ante la inexistencia de una tradición de cooperación efectiva entre las burocracias públicas, que siguen ancladas en la lucha por la defensa de sus respectivas competencias, el Estado ha optado de manera creciente por dar prevalencia a sus competencias sectoriales mediante la técnica del informe vinculante. La evolución es muy significativa y se resume en el modo siguiente. Originariamente los desajustes entre la planificación municipal y la sectorial se resolvía mediante el procedimiento del art. 180.2. TRLS 1976. La STC 56/1986 dio carta de naturaleza constitucional a aquel precepto, aunque advirtiendo que era una solución excepcional. Posteriormente admitió los informes vinculantes del Estado para proteger sus infraestructuras de dominio público (por ejemplo: SSTC 65/1998, *Carreteras*; 164/2001, *Defensa*). De ahí se ha pasado a un número notable de informes vinculantes del Estado como se ve en el cuadro siguiente:

TABLA 1. PRINCIPALES INFORMES ESTATALES

Informe	Norma	Sentido
Recursos hídricos	Ley de Aguas (art. 25.4)	Determinante
Afección a carreteras	Ley de Carreteras (art. 16.6)	Vinculante
Afección a infraestructuras ferroviarias	Ley del Sector Ferroviario (art. 7)	Vinculante
Afectación zona de servicio de aeropuertos	R. Decreto 259/1998 sobre Ordenación de los Aeropuertos (D.A.2)	Vinculante
Afección despliegue de redes públicas	Ley General de Telecomunicaciones (art. 35)	Vinculante
Ordenación del litoral	Aprobación inicial	Aprobación no vinculante
	Ley de Costas (art. 117)	
	Propuesta de aprobación definitiva	Si es negativa periodo de consultas
Defensa nacional	Ley del Suelo (D.A. 2)	Vinculante

Fuente: Elaboración propia. Elaboración propia a partir de la legislación estatal.

Más aún, la jurisprudencia del Tribunal Supremo con ocasión del informe sobre recursos hídricos ha convertido el informe determinante en informe vinculante e incluso ha innovado el ordenamiento jurídico exigiendo al promotor del plan la disponibilidad jurídica de los recursos¹⁶.

Con estos mimbres la viabilidad de planes generales al modo en que se regulan en las leyes autonómicas es muy reducida, porque no resulta en absoluto sencillo diseñar un plan coherente y, cuando se consigue tras largos años, el resultado puede ya no ser el idóneo al haber cambiado la realidad económica y social del territorio sobre el que el plan se proyectaba. La planificación entendida al modo de ver de las leyes urbanísticas es solo posible en un ámbito territorial mucho más reducido y con objetivos mucho más concretos; con la ambición de un Plan General es sencillamente imposible.

¹⁵ Sobre esta cuestión véase el documentado estudio de GARCIA MORALES, V. Y. (2019): *Prevalencia en la planificación territorial*, pág. 193 y ss. Madrid: Tecnos.

¹⁶ Cfr. STS de 10-3-2015 (STS 931/2015).

V. HACÍA UNA NUEVA CONCEPCIÓN JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO

1. Una nueva concepción de la ordenación urbanística

De lo hasta ahora expuesto se deduce la necesidad de un cambio radical de concepción de la planificación, que ya no puede ser estática (imagen fija de lo que puede ser la ciudad) sino dinámica (visión acomodaticia a las necesidades sociales), mucho más centrada en la capacidad de reacción a los problemas de la ciudad y no en una previsión inmutable de lo que la ciudad va ser, una idea que debe alejarse de la noción estricta de planificación para acercarse más a la idea de prospección, visión global de la ciudad y el territorio sí, pero visión esencialmente orientativa, no prescriptiva.

Los planes generales, y empleo deliberadamente un concepto amplio, incluso tanto de los planes supramunicipales, de ordenación territorial, como de los municipales, deberían ser de naturaleza muy diferente a los que conocemos en nuestro país. A mi juicio debería optarse por planes indicativos, orientativos, susceptibles por tanto de ser acomodados a las necesidades específicas que derivan de la adecuación de la previsión o programa urbanísticos a la realidad de la ejecución del proyecto concreto¹⁷. Metafóricamente hablando la nueva orientación del planeamiento urbanístico exige la posibilidad de replanteo del proyecto con ocasión del conocimiento exacto de la realidad del terreno. Si se sustituye proyecto por programación orientativa y replanteo por plan operativo podemos tener una idea aproximada de lo que significaría el nuevo plan urbanístico, al que acaso ya no convenga el término plan sino el término estrategia del que el diccionario de la RAE, en su acepción matemática da la siguiente definición: «En un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento».

Ciertamente en los procesos sociales es imposible definir un óptimo en cada momento, pero esta definición matemática acierta a expresar mejor que cualquiera otra la idea de lo que debe ser un urbanismo moderno. En este contexto, podemos decir que los planes territoriales generales, ya supramunicipales o municipales, deberían sustituirse por estrategias territoriales y de ciudad.

Evidentemente dentro de esas estrategias debe y puede haber elementos estables o fijos, es decir, de carácter prescriptivo y no prospectivo. Tal es el caso de los suelos protegidos, pues el simple hecho de la protección total o parcial del proceso urbanizador exige una regla prohibitiva. Lo mismo cabe decir de ciertos estándares ambientales que se consideran en el actual estado de nuestros conocimientos como técnicas imprescindibles o políticamente irrenunciables. Tal podría ser el caso de las limitaciones espaciales en el litoral que han establecido todas las Comunidades Autónomas marítimas¹⁸. Estas son decisiones básicas de cualquier estrategia territorial que necesariamente implican la existencia de una norma prohibitiva. Al margen de estos elementos esenciales, el instrumento estratégico territorial, al que convencionalmente podemos denominar Plan estratégico, debe ser orientativo e indicativo, no vinculante. Cuando se acometa una actuación urbanística concreta ya de nueva urbanización o de reforma interior se requerirá, ahora sí, un plan operativo en sentido estricto, además de reglas o normas jurídicas que disciplinen los derechos y obligaciones de quienes intervienen en el proceso urbanístico, incluyendo naturalmente a los propietarios.

Importa notar que la concepción jurídica del plan que se desarrolla en el texto es compatible tanto con una visión urbanística integral del planeamiento como con una visión puramente proyectual¹⁹. Entiendo que una visión estratégica del territorio es compatible con la flexibilidad, pues una cosa es la visión general sobre los usos del territorio y otra bien distinta que esa visión sea normativa y vinculante, de modo que no pueda adecuarse con ocasión del plan operativo.

Tanto si se parte de las bondades de una visión global como si se atiende más a los proyectos concretos, el marco jurídico que proponemos es válido, porque no pone en cuestión el contenido de la ordenación del territorio, que dependerá en definitiva de las ideas predominantes del momento; lo único que hace es

¹⁷ Para el marco conceptual de las diferentes visiones del urbanismo sigue siendo de interés, DE TERÁN TROYANERO, F. (1996): "Evaluación del planeamiento urbanístico (1846-1996)", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 107-108, págs. 167-184.

¹⁸ Como el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña o las Directrices y Planes de Asturias, Murcia, Cantabria, Galicia, País Vasco, Andalucía y Comunidad Valenciana. Puede verse un resumen del contenido de estos instrumentos en E. RANDO BURGOS, *op. cit.*, nota 5, págs. 340-374.

¹⁹ VILLAR ROJAS, F. J. (2019): "Los proyectos de interés público: urbanismo de proyecto «versus» urbanismo de plan", en VILLAR ROJAS, F. J.; GONZÁLEZ SANFIEL, A.; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.: *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, págs. 67-88. Cizur Menor: Aranzadi, ha enfatizado que el urbanismo de proyecto, como excepción a la planificación general ha sido una constante en nuestro derecho urbanístico. Esta acertada observación pone de relieve las insuficiencias desde su mismo origen de la visión cerrada del planeamiento general que combatimos en este trabajo.

permitir la adecuación flexible de la estrategia territorial a las nuevas necesidades. Y como veremos de inmediato la evaluación estratégica es aquí un instrumento decisivo, que asegura la coherencia ambiental de la planificación, pues cada innovación del plan operativo respecto del estratégico exige una nueva evaluación estratégica.

Como es lógico esta nueva concepción estratégica del urbanismo español supone importantes cambios jurídicos en la actual normativa de las Comunidades Autónomas, cambios que, sin embargo, permite la vigente normativa básica estatal (TRLRS 2015). Analizaremos seguidamente los cambios hacia los que debería orientarse la legislación urbanística autonómica para concluir con la viabilidad de esta posible reforma conforme a la normativa estatal.

2. Modificaciones en el régimen jurídico de los planes

La primera modificación jurídica necesaria es prescindir del carácter vinculante del plan estratégico salvo en lo referente a los suelos protegidos y aquellos estándares que se consideren irrenunciables; el resto de determinaciones del planificador serían orientativas, susceptibles de adaptación, innovación o corrección en el plan operativo definitivo. Actualmente nos encontramos con un conjunto de planes territoriales y municipales que son completamente inelásticos a las demandas sociales, cuando estas cambian como consecuencia de cambios tecnológicos, económicos o ambientales. Esto no significa que se prescinda de la óptica global, únicamente que esta se articula a través de un instrumento flexible. Cabe preguntarse de qué ha servido ese planeamiento tan cerrado y la multitud de instrumentos de ordenación previstos en nuestras leyes urbanísticas, ante fenómenos sociales como la indisciplina urbanística, económicos, como las viviendas de uso turístico, morales como el cohecho o la prevaricación urbanísticas, o jurídicos como la anulación de planes. La capacidad de reacción del planeamiento ha sido prácticamente nula. Los instrumentos estratégicos más flexibles hubieran permitido una mejor respuesta a algunos de estos fenómenos.

Obviamente el plan estratégico al someterse a evaluación ambiental está trazando una línea que lógicamente pueden seguir los planes operativos, pero es una directriz no una norma jurídica vinculante. Evidentemente si el plan operativo cambia la directriz estratégica, la evaluación ambiental deberá ser exhaustiva en el punto en que el plan operativo innove respecto del estratégico, mientras que en otros casos la evaluación se puede limitar a aquellos aspectos no considerados en la anterior evaluación, conforme al art. 4.3 de la Directiva 2001/42/CE y disposición adicional quinta, 2, de la Ley de Evaluación Ambiental que intentan «evitar la duplicación de las evaluaciones». Este carácter básicamente no vinculante tanto en el nivel de la planificación supramunicipal como en el propio del actual plan municipal, permitiría asimismo establecer hipótesis o escenarios alternativos dentro de la estrategia propuesta.

Como consecuencia de lo anterior, y salvo en los suelos protegidos cuya misma existencia vincula a todo tipo de planes, desaparece virtualmente la relación jerárquica entre instrumentos de ordenación. Como los planes estratégicos no contienen normas vinculantes sino simples orientaciones, los planes operativos podrán modificarlos siempre que exista una justificación objetiva y ambientalmente sostenible. El procedimiento de evaluación ambiental constituye en este caso una garantía muy efectiva, ya que en todo caso deberá someterse a una nueva evaluación los aspectos innovativos del plan operativo y en el procedimiento también habrá de razonarse las razones del cambio respecto de las orientaciones de los planes estratégicos de ámbito superior. Como toda la legislación de las Comunidades Autónomas concede a la Administración autonómica competencias para controlar el urbanismo municipal *ex ante*, bien mediante la reserva de la aprobación definitiva, bien mediante informe vinculante previo, se cierra cualquier posibilidad de un planeamiento operativo municipal desvinculado de la estrategia territorial autonómica. Pongamos un ejemplo: la estrategia territorial no vinculante no establecerá obviamente zonificaciones, pero si puede establecer al modo de los Planes Territoriales Supramunicipales directrices sobre compatibilidad de usos y sobre el riesgo de gentrificación de determinadas zonas o de exclusión social, que son hoy en día uno de los aspectos más importantes del urbanismo. Pues bien, el Plan operativo tiene que poner en práctica estos principios y el debate ciudadano en su elaboración se centrará precisamente en la aceptación política y social de la aplicación que el plan haga de esas directrices estratégicas.

Por otra parte, la idea esencial desde 1956, Plan General/Plan Parcial, resulta prescindible en esta nueva concepción urbanística. Primero, porque en sentido estricto no existe ya jerarquía entre la estrategia territorial y el Plan operativo, habida cuenta de que por definición este último solo puede operar en suelos no protegidos por la estrategia territorial; segundo, en razón de que la ordenación propiamente urbanística,

ordenación pormenorizada y asignación de derechos, solo se produce en el plan operativo sin que la ordenación estratégica tenga preconcebido un modelo urbanístico predeterminado ni haya reconocido previamente derechos. En último término, porque en muchos casos la estrategia territorial no exige necesariamente instrumentarse a través de un Plan sino de un instrumento más sencillo, como ya han ensayado algunas Comunidades Autónomas²⁰.

Lo anterior no significa que el plan operativo no tenga otro límite que el que deriva de los suelos protegidos. En mayor o menor grado todas las Comunidades establecen normas prohibitivas en sus respectivas leyes que el planificador tendrá que respetar como la imposibilidad de edificar en zonas inundables, ponemos por caso. No se trata de desregular sino de agilizar la adaptación de los planes a los requerimientos actuales, hacer posible una ordenación racional del suelo. Hoy en día desde luego el problema del urbanismo no es el número de reglas prohibitivas o la ausencia de estándares. La profusión de ellos en las leyes y reglamentos es proverbial y seguramente excesiva. El problema fundamental estriba en la imposibilidad práctica de responder en un tiempo razonable a los cambios que la sociedad demanda al urbanismo porque cualquier innovación de calado exige la revisión del planeamiento anterior y éste es demasiado ambicioso y rígido.

3. Los instrumentos estratégicos y entre ellos el Plan General, no asignan derechos

Un aspecto esencial, sin el cual cualquier reforma del urbanismo español resultará condenada al fracaso, es la eliminación en los planes supramunicipales y municipales de la asignación de derechos. La orientación estratégica en la ordenación del territorio y del urbanismo ha de hacerse prescindiendo por completo de los usos y edificabilidad atribuidas a los propietarios y a la iniciativa privados.

Ya se ha subrayado en este trabajo, reiterando una opinión muy extendida²¹, que el entendimiento del plan como norma o acto jurídico que otorga derechos constituye un obstáculo insalvable para la debida flexibilidad de los planes. Los derechos patrimoniales, en el marco de la Constitución, corresponde fijarlos al legislador. Y establecido ese régimen básico, que hoy contienen los arts. 8 a 19 del TRLS 2015, la asignación concreta del contenido patrimonial corresponde al plan operativo, en el cual se fijarán usos, edificabilidades, cesiones, etc, en razón del interés público y, en su caso, de la financiación privada de la actuación. Obvio es decir que la reforma que se propone en nada afecta a los mecanismos de financiación previstos en la legislación vigente, incluida la posible expropiación.

Esta desvinculación del Plan General respecto del reconocimiento de derechos tiene cuatro indudables ventajas:

- 1.^a Libera al Plan estratégico del peso de decidir previamente a la concreta actuación cuáles son los derechos de los propietarios, lo que supone un enorme coste en términos del interés general.
- 2.^a Centra la participación pública en los aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos del instrumento estratégico librando a la información pública de alegaciones de los interesados propietarios que, en rigor, nada tiene que ver con la participación popular en la formulación de la estrategia urbanística.
- 3.^a Permite concretar los derechos a la vista de la actuación urbanística específica, teniendo en cuenta todos los aspectos concurrentes, sin que ésta quede *a priori* mediatizada por la decisión previa de un planificador. Las alegaciones sobre el contenido de los derechos patrimoniales se resuelven exclusivamente en este nivel.
- 4.^a Elimina cualquier discusión previa sobre la igualdad del reconocimiento de derechos en el Plan estratégico, lo cual es un elemento de tensión política y causa de innumerables conflictos.

4. La clasificación del suelo ya no es necesaria

Al no asignar el plan estratégico derechos desaparece completamente la necesidad de la técnica de la clasificación, ya que más allá del suelo no urbanizable, el resto podrá ser urbanizado (reurbanizado) o no, en

²⁰ Así la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana se aprobó a través de norma reglamentaria, Decreto 1/2011, de 13 de enero.

²¹ PAREJO ALFONSO, L. J. (1996): "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico en clave histórica", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 107-108, pág. 149 y ss. GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1998): "La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo", en *Documentación Administrativa* (DA), núm. 252-253, pág. 11 y ss. IGLESIAS GONZALEZ, J. F. (2015): "Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental* (RDUMA), vol. XLIX, núm. 301, págs. 118-123.

atención a las necesidades del interés público y de la inversión privada. La insistencia en todas las Comunidades Autónomas de mantener la técnica de la clasificación del suelo solo puede atribuirse a la tradición. Pero, digámoslo claramente, esa clasificación solo tiene sentido si se sigue la concepción de un plan general atributivo de derechos. Si se cambia la concepción hacia un plan estratégico, y se relega la determinación de derechos al momento del Plan operativo, la técnica de la clasificación es rigurosamente prescindible.

La legislación estatal ya hemos visto que prescinde de la técnica de la clasificación. Y las dos situaciones básicas de suelo, rural y urbanizado, solo sirven a la definición abstracta del haz y derechos y deberes. Aunque no han faltado autores que han minimizado las diferencias entre situaciones de suelo y clasificación del suelo, lo cierto es que su naturaleza es bien diferente. Cuando el Estado en su legislación básica impone la clasificación de tres tipos de suelo, obliga a la Comunidad Autónoma a utilizar esta técnica en el Plan General, puesto que no es concebible un suelo urbanizable al que se reconozcan derechos si no está previsto en un instrumento general. La configuración del suelo urbanizable como una de las clases de suelo no es puramente abstracta, como dijo la STC 61/1997, sino que condiciona concretamente la técnica del planeamiento, ya que obliga a la precisión de un suelo con expectativas urbanísticas. Por el contrario, si la legislación del Estado solo reconoce dos categorías de suelo, rural y urbanizado, desaparece la necesidad de un plan general atributivo de derechos, o al menos de expectativas urbanísticas en el suelo urbanizable.

Parada Vázquez y Lora Tamayo²² sostienen que tras la reforma llevada a cabo por la ley de 2013 en el TRLS 2015 «el régimen jurídico de los sistemas de suelo equivale al anterior régimen de clasificación de suelo de la legislación estatal». Parejo Alfonso²³ más matizadamente dice que la Ley 8/2013 ha desnaturalizado la figura de la situación básica del suelo: «en gran medida se ha recaído –siquiera en parte y en forma distinta– en la situación cuando menos previa a la LdS07»²⁴. Para este autor los cambios introducidos en el TRLS 2008 repiten criterios que ya venían de la definición de suelo urbano del TRLS 1976 y legislación posterior, en particular el que reconoce el suelo urbano por el hecho de tener edificada una parte del ámbito en los términos que determine la legislación autonómica. Lo que significa según Parejo que tácitamente la ley estatal llama a la autonómica a usar la técnica de la clasificación. Sin embargo, entiendo que, pese a la modificación, siguen subsistiendo dos diferencias esenciales entre la antigua clasificación y la nueva categoría de la situación del suelo en la legislación estatal.

Estriba la primera en el hecho de que la legislación estatal vigente no exige al legislador de la Comunidad Autónoma que utilice la técnica de la clasificación de suelo. El legislador territorial puede optar por recoger en la ley y no en el plan los criterios que complementan la definición estatal básica del suelo urbanizado, lo cual tendrá efectos respecto de las valoraciones urbanísticas y los derechos de los propietarios, pero nada más. La ley estatal no obliga a establecer en el planeamiento ni la categoría de suelo urbanizado ni la de suelo urbano, y mucho menos la de urbanizable. Por otra parte, la noción de situación básica de suelo urbanizado en el TRLS 2008 tampoco era autosuficiente o simplemente fáctica, ya que estar «integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población» (art. 12.3) no depende únicamente de una comprobación fáctica sino de un juicio jurídico sobre si la urbanización se corresponde con el planeamiento urbanístico. Por ejemplo, una urbanización originariamente ilegal podía legalizarse por un cambio en el planeamiento o mediante ley, luego la situación de suelo urbanizado dependía también en el TRLS 2008 no sólo de un hecho observable; hacía falta además que ese hecho fuera conforme con la legislación y el planeamiento aplicables. En consecuencia, si bien el actual TRLS 2015 amplía el concepto de suelo urbanizado, no lo hace hasta el punto de confundir «situación» con «clasificación» ni es tan generoso con los propietarios como pudiera parecer en una primera impresión, pues se sigue exigiendo (art. 21.3 TRLS 2015) como condición *sine qua non* que el suelo esté «legalmente integrado en una malla urbana». Por tanto, la condición necesaria en una y otra norma es que la realidad fáctica no conculque la normativa urbanística. No basta para que un terreno tenga la condición de suelo urbanizado con su integración en la malla urbana, ni con que tenga instaladas y operativas las infraestructuras y los servicios, ni con estar ocupado por la edificación en el porcentaje que establezca la legislación autonómica. Además, es imprescindible que sea legal. No se trata de la «fuerza normativa de lo fáctico» sino del reconocimiento de

²² PARADA VÁZQUEZ, J. R.; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2019): *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, pág. 395. Madrid: Dykinson.

²³ “La evolución del sistema legal urbanístico español”, en GIFREU/BASSOLS/MENÉNDEZ (dirs.): *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, INAP, Madrid 2016, págs. 163-169.

²⁴ *Op. cit.*, pág. 168.

que una urbanización dada es conforme con la ordenación urbanística originaria (fuera de ordenación en sentido estricto) o coetáneamente a la valoración del suelo.

La segunda diferencia reside en que el régimen de valoraciones en el TRLS 1976 exigía la clasificación, pues de ella dependía el valor del suelo. Recuérdese que hasta la LS 6/98, el hecho de ser suelo urbanizable programado, aunque no tuviera Plan Parcial ya determinaba la atribución de una plusvalía y, a partir de la Ley 6/98, se requería la aprobación del Plan Parcial, mientras que ahora la interpretación conjunta de los arts. 7.1 al 13.2 en relación con el art. 38 TRLS 2015, permite aseverar que el suelo adquiere la plusvalía urbanística solamente cuando está aprobado el plan parcial y aprobado el proyecto de urbanización y de reparcelación. El art. 38, en efecto, reconoce la valoración de la facultad de participación en actuaciones de nueva urbanización únicamente (núm. 1, apartado a)) cuando «los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia». Lo que quiere decir que legislador autonómico puede prescindir de la clasificación del suelo como técnica de planeamiento²⁵. Cuestión distinta es el régimen de valoraciones que han quedado en el limbo de la incertidumbre más absoluta como consecuencia de la anulación del art. 25.2.a TRLS 2008 por STC 218/2015 (FJ 5), en cuanto se refiere al porcentaje a aplicar para valorar el derecho a urbanizar y la declaración de inconstitucionalidad del factor de corrección al alza del suelo rural, STC 141/2004 (FJ 9B).

Conviene, no obstante, precisar que el Auto 8/2015 y la Sentencia 43/2015 del Tribunal Constitucional (FJ 5, *in fine*), subrayan que «la regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento del valor que adquiere en el mercado un suelo clasificado como rústico por la confianza en que el planeamiento le reconocerá en su día usos urbanísticos, esto es, propios de los núcleos urbanos, no es inconstitucional, pues pretende evitar que se traslade a la colectividad tanto el coste de los riesgos que corresponde asumir a la propiedad como el resto de elementos subjetivos que intervienen en la formación del precio de mercado. En otras palabras, el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado. No lo hace, sin duda, cuando en su formación intervienen las expectativas derivadas de la futura aprobación del planeamiento, ni siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos». Doctrina constitucional que niega que la simple clasificación de un suelo o sus expectativas urbanísticas deban valorarse a la hora de la expropiación. Doctrina, en fin, que corrobora que la ley urbanística puede si quiere claramente prescindir de la clasificación del suelo como técnica necesariamente anudada a la valoración de cada tipo de suelo.

Así pues, puede criticarse justificadamente, como hace Parejo, que la reforma de 2013 haya desnaturalizado la definición de suelo urbanizado o incluso concederse que la haya empeorado volviendo a establecer condiciones incoherentes, como es definir la condición de suelo urbanizado por la existencia parcial de edificación. No puede concluirse, sin embargo, que las CC.AA estén obligadas por la legislación estatal a utilizar en el planeamiento la técnica de la clasificación que sigue luciendo en todas las leyes autonómicas.

Mas aún, a partir de la LS 8/2007, el legislador ha optado por un régimen dinámico del suelo consolidado, de modo que los propietarios pueden ser obligados a participar en actuaciones de dotación o de reurbanización. Esto significa que las Comunidades Autónomas pueden utilizar planes operativos para el suelo urbano, los llamados hasta ahora Planes Especiales de Reforma Interior. La importante STS 3779/2018 de 30 de octubre, *PGOU Málaga*, ha fijado como doctrina legal la siguiente: «un nuevo planeamiento, que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado»²⁶, siempre que el planificador lo justifique («con una motivación reforzada» en la Memoria del Plan, dice el FJ 15 de la Sentencia) y que suponga «igualmente la obtención de un beneficio para los propietarios del suelo afectado por dichas operaciones». Al modificar su anterior doctrina mucho más rígida sobre los derechos de los propietarios en el suelo urbano consolidado, el Tribunal Supremo también ha dado un paso adelante notable para permitir la adaptación sucesiva del suelo urbano consolidado cuando las necesidades de la ciudad lo requieran, lo cual amplía el margen que tiene la legislación autonómica.

²⁵ En efecto el legislador puede limitarse a ordenar que el plan establezca los suelos protegidos, las determinaciones estructurales que juzgue imprescindibles y las ordenanzas de edificación del suelo legalmente urbanizado. Mientras que puede o no establecer orientaciones estratégicas sobre suelos potencialmente urbanizables, que en todo caso en nuestro criterio serían meramente orientativas para el planificador que decida el desarrollo de nuevos suelos o la reforma de los ya urbanizados.

²⁶ Doctrina que originariamente, no había seguido el Tribunal Supremo como recoge la misma sentencia (FJ 5).

5. El régimen transitorio

Conviene advertir que la reforma que se propugna es compatible con el mantenimiento de los planes generales vigentes al tiempo en que cobren vigencia las leyes que hipotéticamente adoptaran una nueva regulación de los planes. En primer término, no es necesaria la adaptación de los planes al nuevo régimen, bastaría con prever la posibilidad de modificación mediante el plan operativo. En segundo lugar, salvo los suelos protegidos y las reglas que concreten los estándares urbanísticos, el resto de determinaciones del Plan General serían modificables a través del plan operativo subsistiendo mientras tanto la normativa y ordenación del plan anterior. La distinción entre modificación y revisión que tantos quebraderos de cabeza ha dado a los gestores urbanísticos también resulta innecesaria. Cualquier modificación del plan será posible si es conforme a la estrategia territorial como si es contraria, siempre que se justifique suficientemente la necesidad de adecuación de aquella estrategia a las demandas de nuevo cuño ambientales, sociales o económicas.

VI. LA VIABILIDAD DE UNA REFORMA DE LAS LEYES URBANÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE IMPLANTEN ESTA NUEVA CONCEPCIÓN

A la vista de lo que llevamos dicho puede concluirse que no existe obstáculo alguno constitucional a que las Comunidades Autónomas den un paso adelante en la imprescindible reforma del urbanismo para hacerlo más ágil y eficaz en la defensa de los intereses públicos, incluidos los ambientales, que anidan en las potestades públicas de ordenación de los usos del suelo. Más aún, son precisamente las Comunidades Autónomas las que deben acometer esta reforma dada su competencia exclusiva sobre el planeamiento urbanístico, conforme a la jurisprudencia constitucional²⁷.

La legislación estatal de suelo (TRLRHL 2015) establece un marco suficientemente flexible²⁸ para la iniciativa de las Comunidades Autónomas, pues sus determinaciones van en la dirección de suprimir los obstáculos tradicionales (clasificación del suelo; igualdad sustancial en el aprovechamiento reconocida por el planeamiento) para esa reforma imprescindible de las técnicas de ordenación. Solo la inercia justifica que las Comunidades Autónomas sostengan con carácter general el armazón conceptual del Plan general y la clasificación de suelo. Para romperlo, el Estado no tiene competencias efectivas, pero si puede auspiciarla mediante estudios y propuestas no vinculantes, que haría bien en fomentar.

En este contexto el Plan General de Ordenación Urbana como plan normativo rígido para la ordenación estructural, tal como conoce la legislación de las Comunidades Autónomas, constituye un instrumento obsoleto, propio de la mentalidad idealista y optimista posterior a la Segunda Guerra Mundial, influido por lo que se dio en llamar euforia planificadora, hoy archivada en el desván de la historia²⁹, pero que el urbanismo español se resiste a enterrar sin que, a mi juicio, subsista actualmente razón alguna para mantenerlo insepulto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011): "La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo", en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Herri-Arduraltzako Euskal Aldizkaria*, núm. 89, págs. 15-54. URL: <https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=1&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=89>.
- BAÑO LEÓN, J. M.^a (2009): *Derecho Urbanístico Común*, págs. 515-521. Madrid: lustel.

²⁷ Por todas SSTC 61/1997, TRLRHL 1992; 164/2001, Ley 6/1998, del Suelo, de 13 de abril; 141/2014, Ley 8/2007 y TRLRHL 2008.

²⁸ Lo cual no quiere decir que el TRLRHL 2015 no sea susceptible de mejora en la dirección que aquí se propugna como, por ejemplo, el régimen de la vinculación singular, que en su extensión es único en el mundo y un factor de rigidez para la reforma en suelo urbano o la derogación de la Disposición Transitoria cuarta del TRLRHL 2015, a la que nos hemos referido *supra apud* nota 2, y que se basa en la tradicional distinción entre revisión y modificación del plan. Pero, como el texto enfatiza, el grueso de los problemas de la rigidez en la planificación reside en la legislación autonómica.

²⁹ En términos de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: «El mito de un plan omnicomprensivo y agotador, de duración prolongada en el tiempo (...) está en quiebra rigurosa en todo el pensamiento social europeo; no hay razón para mantenerlo incólume en el único campo del urbanismo, donde produce rigideces, largos y onerosos procesos de ejecución, grave coste social, en definitiva» ("El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI", REDA, 99, 1998, pág. 399).

- BAÑO LEÓN, J. M.^a (2017): “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144.
- BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): “La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. LI, núm. 201, págs. 451-466. URL: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77536>.
- DE TERÁN TROYANERO, F. (1996): “Evaluación del planeamiento urbanístico (1846-1996)”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 107-108, págs. 167-184.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M.^a (1998): “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, en *Urban*, núm. 2. URL: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/187>.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R. (2017): “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 203, págs. 137-162. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.04>.
- FORTES MARÍN, A. (2019): “El urbanismo y la ordenación espacial de la movilidad urbana sostenible”, en FORTES MARÍN, A. (dir.): *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, pág. 366 y ss. Cizur Menor: Aranzadi.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1998): “El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 99, pág. 399.
- GARCIA MORALES, V. Y. (2019): *Prevalencia en la planificación territorial*, pág. 193 y ss. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1998): “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”, en *Documentación Administrativa (DA)*, núm. 252-253, pág. 11 y ss. DOI: <https://doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5484>.
- IGLESIAS GONZALEZ, J. F. (2015): “Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental (RDUMA)*, vol. XLIX, núm. 301, págs. 118-123.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2016): “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional”, en GIFRAU I FONT, J.; BASSOLS COMA, M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (dirs.): *El derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudio en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, pág. 367 y ss. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- MORENO LINDE, M. (2016): *El régimen jurídico de la regularización urbanística*, págs. 177-191. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.; LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2019): *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, pág. 395. Madrid: Dykinson, 16.^a ed.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (1996): “Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico en clave histórica”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 107-108, pág. 149 y ss.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2016): “La evolución del sistema legal urbanístico español”, en GIFRAU I FONT, J.; BASSOLS COMA, M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (dirs.): *El derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, págs. 163-169. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2017): “El Plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (2020): “La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el Plan”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, vol. 1, págs. 7-40. DOI: https://doi.org/10.37417/RPD/vol_1_2020_25.
- RAMIREZ SÁNCHEZ, J. M.^a (coord.) (2017): *Un nuevo modelo de planeamiento urbanístico y gestión del suelo en Navarra*, págs. 47-49. Tudela: Deurban Abogados.
- RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e Instrumento de la Ordenación del Territorio en España*. Madrid: Iustel.
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2017): “Conveniencia y oportunidad de una nueva concepción en contenido y objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbana”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): “El urbanismo supramunicipal”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental (RDUYMA)*, vol. XLVII, núm. 279, págs. 13-43.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2016): “La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo; configuraciones y desconfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy”, en GIFRAU I FONT, J.; BASSOLS COMA, M.; MENÉNDEZ REXACH, A. (dirs.): *El derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudio en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, págs. 417-420. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): “La potestas diabólica. Los retos y debilidades del planeamiento urbanístico en el derecho español”, en *Planur-e*, núm. 12, Invierno 2018, Temas críticos en la planificación actual.
- VILLAR ROJAS, F. J. (2019): “Los proyectos de interés público: urbanismo de proyecto «versus» urbanismo de plan”, en VILLAR ROJAS, F. J.; GONZÁLEZ SANFIEL, A.; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.: *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*, págs. 67-88. Cizur Menor: Aranzadi.