

Sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento – Novedades en la Comunidad de Madrid



Beatriz Álvarez Mallo
Asociada de Pérez-Llorca
URBANISMO



Eduardo Castilla
Asesor jurídico de Pérez-Llorca
URBANISMO

I. Introducción	144
II. Clases de planes y normas urbanísticas	144
1. Planeamiento supramunicipal	144
2. Planes generales de ordenación urbana	146
3. Normas subsidiarias y complementarias	147
4. Programas de actuación urbanística	148
5. Planes parciales	149
6. Planes especiales	149
7. Estudios de detalle	151
III. Procedimiento de aprobación del planeamiento	152
1. Consideraciones preliminares	152
2. Suspensión del otorgamiento de licencias: tipos	153
3. Extensión y efectos de la suspensión	156
4. <i>Vacatio legis</i>	157
5. Defecto de publicación	157
6. Vigencia del planeamiento	158
7. Modificación ordinaria	159
IV. Otras novedades introducidas por la Ley Ómnibus	161
V. Conclusiones	161



Fecha de recepción
23 de noviembre de 2023



Fecha de aceptación
27 de noviembre de 2023



Resumen: El presente artículo expone el contenido y alcance de los principales instrumentos de planeamiento, así como las novedades introducidas en la Comunidad de Madrid mediante la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (la "Ley Ómnibus").

Abstract: This article sets out the content and scope of the main planning instruments as well as the main provisions introduced in the Community of Madrid by the Law of Urgent Measures for the Promotion of the Economic Activity of the Community of the Community of Madrid.



Palabras clave: urbanismo, instrumentos de planeamiento, Comunidad de Madrid

Key words: planning, land planning instruments, Community of Madrid

Sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento – Novedades en la Comunidad de Madrid

I. Introducción

El urbanismo es uno de los campos del Derecho más relevantes para permitir y posibilitar el desarrollo de las ciudades en nuestro país, estableciendo las pautas espaciales para el asentamiento de las actividades en consonancia con las diferentes políticas sociales, económicas y culturales emanadas de nuestro Poder Legislativo. Uno de los principales objetivos de esta rama del Derecho es la búsqueda de la optimización del uso del espacio y los recursos para poder crear comunidades cada vez más sostenibles, aumentando la calidad de vida de la población.

Para lograr todos estos objetivos, es preciso tener en cuenta la relevancia de lo que conocemos como instrumentos de planeamiento, que pueden ser definidos como aquellos que permiten mantener el orden dentro de los espacios de la ciudad. En este sentido, el presente artículo aborda en primer lugar las clases de planes, normas e instrumentos urbanísticos y en segundo lugar, el alcance de las novedades introducidas últimamente en la Comunidad de Madrid sobre estos.

En relación con ello, la Ley Ómnibus, aprobada en diciembre de 2022, busca adaptar la normativa sobre urbanismo y medio ambiente a las nuevas realidades económicas que se están viviendo en la Comunidad de Madrid, como consecuencia de los importantes cambios que estos dos ámbitos están experimentando en los últimos años. Por ello, consideramos interesante realizar un análisis sobre las principales novedades que esta Ley introduce en el panorama urbanístico y medioambiental dentro de su ámbito territorial

II. Clases de planes y normas urbanísticas

En términos generales, entre las distintas clases de instrumentos de planeamiento y normas urbanísticas, se encuentran los siguientes:

1. Planeamiento supramunicipal

Se entienden por Planes de Ordenación Supramunicipal (los “**POS**”) todos aquellos instrumentos urbanísticos cuyo ámbito de actuación abarca un territorio superior al propio ámbito del municipio. Esta definición puede parecer, a primera vista, contradictoria con el apartado 2.a) del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de

Régimen Local (la “**LBRL**”), que atribuye de forma plena a los entes municipales las competencias en materia urbanística¹.

No obstante, la formulación de los POS encuentra su fundamento legal en las atribuciones urbanísticas que atribuye la Constitución Española de 1978 (la “**CE**”), en su artículo 148.1.3², a las Comunidades Autónomas (las “**CCAA**”) para que estas puedan conocer de determinados asuntos relacionados con la ordenación del territorio, siendo por ello también competentes en lo que respecta al desarrollo normativo y al planeamiento urbanístico.

De este modo, si la planificación y ordenación del territorio escapa de los límites municipales, su definición; aprobación y ejecución será, entonces, competencia autonómica. Sin embargo, estos planes no serán admisibles en aquellas CCAA cuya normativa urbanística no los contemple. Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, cuyas disposiciones legales (i.e. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, la “**LSCM**”) no los regula expresamente aunque, por otra parte, reconoce la competencia autonómica para desarrollar instrumentos urbanísticos que afecten a varios municipios³.

En línea con lo anterior, y a modo ilustrativo, pero no exhaustivo, las CCAA en cuyo ordenamiento existen y se recogen alguna de las clases de POS son las siguientes:

- Andalucía: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (artículo 34 de la LISTA) y los Planes de Ordenación Intermunicipal (artículo 64 de la LISTA).
- Asturias: Planes Generales de Ordenación Intermunicipales (Art. 85, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril).
- Castilla y León: Planeamiento supramunicipal (Art. 55 bis, Ley 5/1999, de 8 de abril).
- Cataluña: Planes directores urbanísticos (Art. 56, Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) y Planeamiento urbanístico plurimunicipal (art. 77).
- Galicia: Plan Básico autonómico (Art. 49-50 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero).
- Valencia: Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, Planes de acción territorial y Planes generales estructurales mancomunados (Art. 14 de Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje).

1 Artículo 25.2.a) LBRL: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.

2 Artículo 148.1. CE: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.A Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

3 Artículo 61.6 LSCM: “6. Corresponderá al órgano competente de la Comunidad de Madrid la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal”.

En la práctica, podemos dividir los POS en dos grandes bloques: (i) aquellos con ámbito autonómico; y (ii) aquellos con ámbito menor al de la totalidad de la CCAA (e.g. provincial, comarcal, insular, etc.). Adicionalmente, deben tenerse en cuenta, aunque no son estrictamente instrumentos de ordenación, los Proyectos de Alcance Regional (los “**PAR**”), ordenadores de actuaciones con incidencia territorial en la totalidad o en gran parte de la Comunidad de Madrid y cuyo régimen de elaboración y ejecución ha sido flexibilizado y simplificado con la aprobación de la Ley Ómnibus.

En este sentido, entre las novedades introducidas por la Ley Ómnibus, cabe destacar que:

- Se elimina la referencia a las “razones de urgencia o excepcional interés público”, de modo que será posible aprobar los PAR siempre y cuando concorra alguno de los supuestos recogidos en el art. 33 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Ordenación del Territorio, Suelo y Urbanismo de Madrid.
- Las personas privadas, físicas o jurídicas, que los tramiten, tendrán que obtener, con carácter previo a su aprobación, una declaración de interés regional emitida por la Consejería competente.
- Se elimina la restricción de que los PAR no pudiesen afectar a suelo no urbanizable de protección.

2. Planes generales de ordenación urbana

El plan general de ordenación urbana (el “**PGOU**”) es un instrumento urbanístico de ordenación integral que abarca uno o varios municipios completos, si bien el territorio comprendido será considerado como una unidad indivisible (i.e. un PGOU no puede afectar sólo a una parte del término municipal).

En cuanto a su rango y jerarquía normativa, los PGOU tienen carácter reglamentario, por lo que sus determinaciones no pueden ir en contra de la legislación urbanística estatal ni autonómica, tal y como ha venido siendo reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido, cabe destacar, por su especial relevancia, la Sentencia nº 569/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 27 de mayo; rec. núm. 6731/2018 donde se recoge que:

Conforme a lo expuesto, debemos señalar que, si hemos concluido que los planes de urbanismo son reglamentos, y es ese axioma incuestionable (además de las sentencias antes reseñadas, las más antiguas de 7 de febrero de 1987 (RJ 1987, 2750), 17 de octubre de 1988 (RJ 1988, 7848), 9 de mayo de 1989 (RJ 1989, 4114), 6 de noviembre de 1990 (RJ 1990, 8803), 22 de mayo de 1991, citadas en la de 9 de julio de 1991 (RJ 1991, 5737), dictada en el recurso de apelación 478/1989), a su régimen jurídico hemos de estar y no someterlo, por sus peculiaridades, a un régimen que tome normas del régimen de la actividad administrativa más allá de lo que el propio Legislador autorice[...].

No obstante, no es necesario que cada término municipal apruebe su propio PGOU y es muy habitual en la práctica que multitud de ellos se rijan por normas subsidiarias de planeamiento general, las cuales vienen a suplir las determinaciones del PGOU.

En lo que respecta a su contenido, de conformidad con el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (el "RD 2159/1978"), el PGOU ha de contener, como mínimo, determinaciones respecto de las siguientes cuestiones:

- La clasificación del suelo (i.e. urbano, urbanizable y rústico/no urbanizable).
- La estructura general y orgánica del territorio (e.g. asignación de usos globales, definición del sistema general de comunicaciones, espacios libres y zonas verdes, etc.).
- Su programación de desarrollo.
- Medidas para la protección del Medio Ambiente.
- Previsiones de revisión del propio Plan General.
- El régimen jurídico anteriormente aplicable al planeamiento vigente y a la edificación existente, de manera que se establezca un régimen transitorio en el que se especifique qué aspectos del planeamiento precedente subsisten; si bien, la jurisprudencia ha avalado que su inobservancia no implica que sea una causa determinante para su invalidez⁴.

Además de este contenido mínimo, en la práctica es habitual que estas determinaciones se vean ampliadas por la normativa autonómica aplicable en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

3. Normas subsidiarias y complementarias

Las normas subsidiarias y complementarias tienen finalidad supletoria al planeamiento general, y vienen a definir la ordenación detallada de aquellos municipios que no disponen de dicho planeamiento. Así son consideradas por el Tribunal Supremo:

[...] los demás instrumentos de planeamiento urbanístico son disposiciones de carácter general, siendo inequívoco su carácter normativo; y en el caso que examinamos se trata de Normas Subsidiarias que cumplen la función de un Plan General y por ello deben incorporar un estudio económico y financiero que justifique la

4 Sentencia nº 733/1993 del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1993; rec. núm. 792/88 [ECLI:ES:TS:1993:1138]: "en lo que atañe a la falta de un régimen transitorio en el Plan, incumpléndose de esa forma lo establecido en el art. 19.3 del Reglamento de Planeamiento, aun siendo cierto, su omisión no puede erigirse en motivo de anulación del Plan que se examina, por cuanto a esta prescripción meramente reglamentaria, no legal, no cabe reputarla en ningún caso como requisito esencial de un Plan General de Ordenación, sino tan sólo accidental, a introducir cuando las circunstancias lo demanden o lo hagan aconsejable, quedando sin el mismo el planeamiento anterior y la edificación existente sometido a las prevenciones generales de la Ley".

racional posibilidad de implantar en la práctica las previsiones que se establecen [...] ⁵.

La principal diferencia entre estos dos tipos de normas radica en que las complementarias regulan o desarrollan cuestiones no previstas en el PGOU, al que no pueden contradecir, mientras que, las subsidiarias, tienen como función principal suplir la ausencia del PGOU y determinar la ordenación en aquellos municipios que no posean dicho instrumento de planeamiento.

Merece la pena destacar que, pese a que conforme al artículo 160 del Real Decreto 2159/1978 las normas complementarias y subsidiarias deben tener carácter indefinido, en la práctica suelen verse desplazadas por la aprobación del correspondiente PGOU municipal.

En línea con lo anterior, conviene tener en cuenta que, en virtud del artículo 51 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (la "**LRSOU**")⁶, las normas subsidiarias serán de aplicación directa: (i) cuando los municipios carezcan de cualquier tipo de planeamiento; (ii) en los municipios cuyo único instrumento de ordenación aprobado sea un proyecto de delimitación de suelo urbano o equivalente; y (iii) en los municipios con planeamiento general suspendido, entre tanto no se apruebe el plan municipal.

4. Programas de actuación urbanística

Los programas de actuación urbanística (los "**PAU**") pueden definirse como instrumentos de desarrollo del planeamiento destinados, únicamente, al suelo clasificado como "urbanizable no programado" (i.e. no delimitado). Tienen como finalidad la concreción de la ordenación establecida por los PGOU para, posteriormente, aprobar un plan parcial que especifique el régimen concreto del suelo en cuestión.

Además, estos programas se encuentran subordinados a los instrumentos de planeamiento general y, por lo tanto, se han de ajustar y adaptar a las determinaciones ya establecidas. Estos programas se dividen en tres clases, en función de quien se encarga de su elaboración y ejecución,

- i)** Los PAU cuya elaboración y ejecución sean adjudicadas por concurso.
- ii)** Los PAU elaborados por la Administración en ejercicio de la iniciativa urbanística (de oficio o a instancia de un tercero), cuya ejecución sea realizada por esa misma Administración.
- iii)** Los PAU elaborados por la Administración, cuya ejecución dependa de su adjudicación mediante concurso.

⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2012; rec.núm 4314/2009 [ECLI:ES:TS:2012:5144].

⁶ Es conveniente destacar que, aunque la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, deroga esta Ley, la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, declara inconstitucional el apartado primero de dicha disposición, por lo que debe entenderse que esta norma permanece vigente.

En línea con lo anterior, conviene resaltar que los PAU deben tener como ámbito de actuación una unidad urbanística integrada, que deberá contar con la dotación y servicios de equipamiento necesarios para poder cubrir las necesidades poblacionales, incluyendo las obras necesarias que correspondan en la estructura general del planeamiento.

5. Planes parciales

Los planes parciales son instrumentos cuya finalidad es ampliar las determinaciones del PGOU, pudiendo desarrollar determinaciones de ordenación pormenorizada previstas en el planeamiento general siempre y cuando tales modificaciones estén expresa y suficientemente justificadas.

Para que sean viables, deberán seguir el esquema básico contenido en el PGOU (o su equivalente, que deberá haber sido aprobado con carácter previo o simultáneo). Además, la jurisprudencia también ha venido admitiendo la posibilidad de que los planes parciales puedan introducir modificaciones sobre determinaciones pormenorizadas al PGOU que desarrollan. En este sentido, resaltar la Sentencia nº 1327/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de septiembre de 2008; rec. núm. 643/2006 [ECLI:ES:TSJM:2008:15941], la cual establece que:

[...] las determinaciones del Plan General alteradas por el Plan Parcial lo son de ordenación pormenorizada, estándose en el caso de que podían ser modificadas para su mejora por el Plan Parcial de autos, según lo dispuesto en los artículos 47.3, 61.4 y 69.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, siempre que expresamente se justifique que las modificaciones tienen por objeto el incremento de la calidad ambiental de los espacios urbanos de uso colectivo o la mejora de las dotaciones públicas, sea mediante la ampliación de éstas o de la capacidad de servicio y funcionalidad de las ya previstas, y que son congruentes con la ordenación estructurante del Plan General [...].

En este sentido, el ámbito espacial que integre del plan parcial ha de ser inferior al municipio, por lo que, en principio, el conjunto de territorios que lo integren deberá encontrarse dentro del mismo. No obstante, en relación con el ámbito territorial, no existe disposición normativa que obligue a que el plan parcial se desarrolle en un mismo término municipal.

Como novedad en la Comunidad de Madrid, hay que destacar que la Ley Ómnibus ha modificado la redacción del artículo 47 de la LSCM "Función de los planes parciales" permitiendo que éstos puedan modificar los límites de los ámbitos o sectores hasta un 5 por ciento de la superficie total del ámbito o sector, siempre que se justifique y motive a través de un estudio topográfico y cartográfico, indicando asimismo los errores del planeamiento superior.

6. Planes especiales

El plan especial es un instrumento que depende jerárquicamente del PGOU y cuya finalidad principal es el desarrollo de un sector determinado y una actividad concreta (e.g. operación de reforma interior, protección y conservación del patrimonio, protección de los recursos naturales, etc.).

Entre las situaciones para las que se necesita la aprobación de un plan especial están las siguientes:

- Para llevar a cabo medidas de protección en determinadas zonas, en los supuestos en que no exista plan territorial autonómico y/o PGOU. También es posible la aprobación de un plan especial aun existiendo PGOU, en el caso de que sus determinaciones y previsiones no sean lo suficientemente precisas.
- Desarrollo de planeamiento territorial (e.g. planes directores territoriales u otros instrumentos de las CCAA).
- Para cumplir la normativa sectorial con incidencia territorial.
- Desarrollo de las previsiones de PGOU o de normas subsidiarias o complementarias, sin necesidad de que se apruebe ningún plan parcial previamente.

En cuanto a su contenido, engloba tanto determinaciones comunes como determinaciones específicas. Dentro de las primeras se han de incluir todas aquellas que sean necesarias para el desarrollo del plan territorial y/o del PGOU y, en caso de que no desarrollen ningún instrumento urbanístico superior, deberán también incluir aquellas cuestiones relativas a su finalidad, naturaleza y justificaciones (e.g. efectos producidos con el establecimiento del plan especial, justificación de la protección, límites, etc.).

En este sentido, hay que destacar que la Ley Ómnibus ha reformulado completamente el régimen del plan especial contenido en la LSCM, redefiniendo las funciones que puede realizar este tipo de instrumento de planeamiento (ex artículo 50 LSCM). Así, entre las principales novedades, está la modificación de determinaciones estructurantes, cuando el ámbito de referencia haya sido ordenado mediante un instrumento de planeamiento aprobado con base en la LSCM y/o adaptado a la LSCM (actualmente habría 22 municipios de la Comunidad de Madrid adaptados), sin perjuicio de mayor concreción mediante desarrollo reglamentario a futuro, con las siguientes particularidades:

- a)** Cambio del uso característico de una o varias parcelas lucrativas de suelo urbano consolidado, siempre que la variación de aprovechamiento urbanístico no varíe en más de 15 %.
- b)** Incrementos de edificabilidad de una o varias parcelas en suelo urbano consolidado, con un máximo de un 15 % de incremento sobre la superficie edificable establecida en el plan general.
- c)** En aquellos casos en los que la densidad o número de viviendas sea una determinación estructurante, la intensificación de usos en parcela o parcelas privadas de suelo urbano consolidado que incrementen la densidad de población o usuarios, con un máximo de un 15 % sobre la densidad existente o prevista en el plan general.

- d) Determinaciones sobre condiciones higiénicas, estéticas, de edificación, o de la urbanización que no sean coherentes o impidan la adaptación de los edificios a la legislación ambiental, de la edificación, de eficiencia energética.
- e) Determinaciones estructurantes que contradigan, no sean coherentes o impidan la adaptación del régimen de usos autorizables en el suelo no urbanizable de protección.

A mayor abundamiento, en aquellos casos en que un plan especial altere determinaciones estructurantes, será necesario: (i) que incluya suficiente justificación del interés general; y (ii) obtener informe preceptivo y vinculante de la Comisión de Urbanismo con carácter previo a su aprobación.

7. Estudios de detalle

Los Estudios de detalle (los “**ED**”) son instrumentos urbanísticos de desarrollo con carácter potestativo y una finalidad general pero delimitada, ya que no pueden aprobarse si no existe un planeamiento previo superior.

La característica esencial de los ED es la limitación de su cometido, pues estos se circunscriben al desarrollo de las determinaciones del planeamiento superior. En consecuencia, salvo que la legislación aplicable lo permita, será nulo todo ED que contradiga o se aparte del planeamiento superior.

En este sentido, los ED únicamente pueden formularse con los siguientes fines:

- Establecer alineaciones y rasantes, completando las que ya estuviesen señaladas en el suelo urbano por el PGOU, normas subsidiarias y complementarias de planeamiento o proyecto de delimitación del suelo urbano, en las condiciones ya fijadas por estos instrumentos.
- Reajustar y adaptar dichas alineaciones y rasantes, de conformidad con el contenido del planeamiento superior.
- Completar la red de comunicaciones definida en los instrumentos superiores con aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio ED.
- Ordenar volúmenes de acuerdo con el PGOU, las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento y los planes parciales, respetando siempre sus determinaciones.

Se trata, en definitiva, de un instrumento de naturaleza derivada y complementaria, cuya función es la de adaptar el planeamiento previamente aprobado. En este sentido, conviene traer a colación lo establecido por el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 12 de abril de 2012; rec. núm. 7004/2009 [ECLI:ES:TS: 2012:2693], en la que se menciona lo siguiente:

los Estudios de Detalle carecen de carácter innovador, en forma tal que ni siquiera en supuestos de alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes conforme a las especificaciones del Plan, pueden dejar de cumplir el Plan al que sirven de especificación o detalle; su finalidad es subordinada y complementaria sin que puedan intentar colmar un vacío de ordenación urbanística adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes [...]”. [El subrayado es nuestro].

Además, los ED tendrán una vigencia indefinida salvo que planeamiento jerárquicamente superior y la normativa técnica de aplicación con la que fueron aprobados cambie, por lo que, en cualquier momento podría iniciarse la tramitación de la correspondiente declaración responsable o licencia urbanística que los desarrolle.

Para finalizar, ya en el ámbito de las novedades introducidas por la Ley Ómnibus, se modifica la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, al objeto de excluir de la necesidad de realizar una evaluación ambiental a los ED y a los planes parciales que, en suelo urbano, se circunscriban para un caso concreto a la aplicación del régimen de usos ya admitidos por un planeamiento superior, sin incrementar la edificabilidad ni el número de viviendas.

Esta exclusión es consecuencia directa de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de junio, núm. 86/2019, que declara conforme a la Constitución el artículo 150.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias por el que se permite la exclusión de evaluación ambiental estratégica de los ED por su “escaso alcance, entidad y capacidad innovadora desde el punto de la ordenación urbanística”.

III. Procedimiento de aprobación del planeamiento

1. Consideraciones preliminares

Antes de comenzar el estudio de este apartado, es importante destacar que los actos preparatorios en el procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos y territoriales son, principalmente, la suspensión facultativa de licencias y los avances de planeamiento. No obstante, también es importante tener en cuenta lo que podemos denominar “efectos secundarios del planeamiento” (i.e. la suspensión automática de licencias y la suspensión de planeamiento).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que podemos encontrarnos ante procedimientos monofásicos o bifásicos, en función de si en su tramitación se puede distinguir o no entre las dos fases señaladas. Así, los instrumentos de planeamiento urbanístico general suelen tener carácter bifásico, mientras que los de desarrollo, monofásico, tal y como se refleja en la Sentencia nº 1375/2020 del Tribunal Supremo de 21 de octubre del 2020; rec. núm. 6895/2018 [ECLI:ES:TS:2020:3319] en la que se menciona que:

Debemos ratificar, desde nuestra perspectiva, la citada potestad de planeamiento de las administraciones locales y autonómica ---a través del clásico procedimiento

bifásico-- para ordenar las ciudades, pero también para proceder a la modificación de la ordenación establecida en un determinado momento.

Del mismo modo, en los procedimientos bifásicos, podemos distinguir entre dos etapas claramente diferenciadas: la primera, ante la Administración local, que comprende los actos preparatorios, la aprobación inicial y la aprobación provisional; y la segunda, ante el órgano autonómico competente, que está formada por la fase de aprobación definitiva y la publicación.

En los instrumentos de ordenación del territorio, la división anterior no está tan presente, sin perjuicio de que se reconozca participación e iniciativa a las corporaciones locales.

En los instrumentos de ordenación regional, la dualidad de fases se produce en diversos supuestos. En estos casos, en los que el instrumento se aprueba como ley, se suceden una fase de procedimiento administrativo y una fase de procedimiento legislativo.

Asimismo, en la normativa reguladora de los procedimientos de aprobación de los planes se fijan plazos agrupables en dos categorías: (i) por una parte, los plazos cuya función de garantía está en su duración mínima, al permitir el conocimiento general del instrumento, la formulación de alegaciones y fase de audiencias; y (ii) por otra, los plazos cuya función de garantía consiste en su duración máxima, de modo que, una vez vencidos, permiten operar el mecanismo de la primera Administración actuante.

En la aprobación de cada tipo de plan debe respetarse el cauce procedimental específicamente establecido. De esta forma, si para la aprobación de un instrumento se ha seguido un procedimiento diferente al que le corresponde, este puede ser declarado radicalmente nulo a menos que los trámites sean coincidentes. Del mismo modo, el instrumento cuya denominación sea ajena a su contenido, será considerado también nulo por no respetar el procedimiento legalmente establecido salvo que, como en el caso anterior, los trámites sean coincidentes.

Además, fruto de la implicación del principio de seguridad jurídica, si se produjese la declaración de inconstitucionalidad de preceptos legales atributivos de competencia para la tramitación, aprobación y alteración de planes, esta solo afectará a los ya aprobados definitivamente en la fecha de publicación de la sentencia de la siguiente manera:

- las aprobaciones o alteraciones cuyos acuerdos de aprobación definitiva puedan ser impugnados indirectamente; y
- los que hayan sido impugnados, estando pendiente la resolución de dicha impugnación, siempre que se haya hecho valer el defecto competencial.

2. Suspensión del otorgamiento de licencias: tipos

Como se ha adelantado, en los procedimientos mencionados para la aprobación de los instrumentos urbanísticos el órgano competente podrá acordar en determinados casos la suspensión del otorgamiento de licencias municipales urbanísticas, fundamentada en la

conveniencia de estudiar el nuevo planeamiento o reforma, o bien, la aprobación determinará dicha suspensión por sí sola. En este sentido, se detallan las dos clases de suspensión a continuación: la suspensión facultativa y la suspensión automática. En todo caso, las finalidades de la suspensión de licencias son las siguientes:

- Permitir la aplicación no gravosa del planeamiento futuro, asegurando su efectividad, ya que el efecto general de la suspensión es la no tramitación ni resolución de cualquier solicitud de licencia mientras subsista la medida cautelar.
- Evitar conductas especulativas durante la etapa anterior a la aprobación de la nueva ordenación urbanística.
- Garantizar la renovación del planeamiento y su adecuación a la realidad económica.
- Evitar edificaciones inicialmente afectadas por la situación de fuera de ordenación.

Detallamos a continuación estos tipos de suspensión y las consecuencias que conllevan.

2.1. Suspensión facultativa

Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los PGOU, planes parciales, planes especiales, estudios de detalle y normas complementarias y subsidiarias pueden acordar, de forma previa al inicio del procedimiento de elaboración, modificación o reforma del planeamiento, la suspensión del otorgamiento de licencias de edificación, demolición y parcelación de terrenos, con el fin de estudiar la formación o reforma de estos instrumentos.

Sin embargo, tal y como afirma el Tribunal Supremo, esta suspensión solo podrá incluir aquellas actividades que sean claramente contradictorias con el instrumento en cuestión. En este sentido, conviene destacar la Sentencia nº 932/1989 del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1989; rec. núm. 458/1986 [ECLI:ES:TS:1989:15230], en la que se indica que:

[...] la suspensión, lógicamente puede y debe abarcar a actividades que estén en abierta contradicción con el Plan en tramitación, evitándose con ello situaciones que, en algunas sentencias –19 de octubre de 1982 y 8 de abril de 1988– se han calificado de aberrantes, aunque referidas a licencias de edificación [...].

Además, la extensión temporal máxima de esta suspensión se limitará al plazo: (i) de un año, contado desde la publicación del acuerdo de suspensión, aunque ese plazo puede ser reducido por el órgano competente; y (ii) de dos años, contados de la misma forma que el plazo anterior, para los casos en los que sea necesario estudiar o reformar el planeamiento. En todo caso, para que opere el plazo de dos años es preciso que, antes de que transcurra un año desde el acuerdo de suspensión, se haya iniciado el procedimiento de elaboración del instrumento y haya recaído el

acuerdo de aprobación inicial. En este supuesto, sus efectos solo se mantendrán durante dos años para aquellas áreas cuya ordenación o situación urbanística vaya a resultar modificada por las determinaciones del nuevo planeamiento.

En cuanto a su extensión territorial, la medida puede abarcar todo o solo parte del territorio objeto de estudio a efecto de elaboración del planeamiento.

2.2. Suspensión automática

El mero acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos que hemos venido analizando produce, sin necesidad de un acto declaratorio expreso, la suspensión de las licencias urbanísticas concedidas en aquellas zonas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan una modificación del régimen urbanístico vigente en ese momento.

Además, tal y como se recalca en numerosas sentencias, entre las que podemos destacar la Sentencia núm. 1328/2000 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 10 de julio del 2000, rec. Núm. 599/1996 [ECLI:ES:TSJCL:2000:3774], las áreas afectadas deberán ser expresamente señaladas en el acuerdo por el que se somete a información pública la aprobación inicial ya que, de lo contrario, la suspensión no es eficaz ni ejecutiva.

En concreto, la Sentencia establece que:

[...] el Acuerdo de aprobación inicial, sometido a información pública, expresará necesariamente las zonas del territorio objeto del planeamiento afectadas por la suspensión del otorgamiento de licencias, estando acreditada la no existencia en el presente supuesto del Acuerdo de suspensión de licencias ni, por tanto, de la delimitación las zonas afectadas por él en el Acuerdo de aprobación inicial de la Modificación puntual del Plan General, siendo legalmente necesaria su expresión y publicación para la efectiva ejecutividad de la suspensión del otorgamiento de licencias.

La extensión temporal de esta suspensión es variable:

- Como regla general, esta se extinguirá con la aprobación definitiva y publicación del instrumento de planeamiento de que se trate.
- En caso de que, con anterioridad a la suspensión automática, no se hubiera acordado la suspensión potestativa, el plazo máximo de vigencia de la será de dos años computados desde la aprobación inicial del instrumento.
- En caso de que se hubiera adoptado la suspensión potestativa de licencias y hubiese vencido el plazo de un año sin haberse alcanzado la aprobación inicial del plan, la suspensión automática derivada de la aprobación inicial adoptada una vez vencido el plazo de un año, tendrá también una duración máxima de un año, contado desde la aprobación inicial repetida.

En este punto conviene destacar que, aunque se produzca una suspensión automática, esto no es óbice para que se otorguen licencias basadas en el régimen urbanístico vigente, siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planeamiento.

3. Extensión y efectos de la suspensión

3.1. Extensión superficial

El efecto suspensivo debe producirse en sectores comprendidos en una zona determinada. Además, la jurisprudencia exige delimitar totalmente los linderos de los terrenos afectados por la suspensión para no afectar a las licencias que se otorguen en terrenos situados fuera de dicha zona.

La medida de suspensión operará desde el momento en que esta se acuerde y publique, tanto para las licencias que se soliciten a futuro, como para las ya solicitadas. De este modo, una vez se acuerde la suspensión facultativa o se apruebe inicialmente el instrumento que comporte una suspensión automática, el órgano municipal competente ordenará la paralización del procedimiento de otorgamiento de licencia.

Igualmente, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, los peticionarios de las licencias, antes de la publicación del acuerdo de suspensión facultativo o antes del trámite de información pública del instrumento cuya aprobación inicial producirá el efecto suspensivo, tendrán derecho tanto a la devolución de las tasas satisfechas como a ser indemnizados por los gastos en los que hayan podido incurrir.

El motivo de esta indemnización radica en la imposibilidad de obtener la licencia por una modificación del planeamiento con posterioridad a la solicitud. En este sentido, podemos mencionar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1996; rec. Núm. 7607/1991 [ECLI:ES:TS:1996:3304] en la que se estipula que:

[...] los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión o de sumisión al trámite de información pública de un Plan que lleva consigo efectos suspensivos del otorgamiento de licencias tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales. Este es el caso que nos ocupa, y por ello daremos lugar a la indemnización, dado que consta en autos que, como dice el núm. 4 del mismo precepto, la III Modificación de las Normas Subsidiarias se ha aprobado definitivamente y el proyecto presentado por el actor es contrario a sus determinaciones.

No obstante, no podrá otorgarse la indemnización si habiéndose producido el trámite de propuesta de resolución de la solicitud de licencia en el momento en el que se publique el acuerdo de suspensión, esta sea considerada como manifiestamente contraria al ordenamiento urbanístico y al planeamiento vigente.

En ese caso, el derecho a exigir indemnización quedará suspendido hasta que, una vez aprobado definitivamente el plan, se demuestre la incompatibilidad del proyecto presentado con la nueva ordenación, a menos que el solicitante retire la petición de licencia, en cuyo caso se le reintegrarán únicamente las tasas abonadas.

3.2. Exclusión de nuevas suspensiones

Una vez extinguidos los efectos de una suspensión, no se podrá adoptar otra para el mismo fin y lugar durante un plazo de cinco años, computados desde la fecha final de los efectos de dicha suspensión. Sin embargo, no se considerará que existe una idéntica finalidad cuando se trate de elaborar, aprobar, modificar o revisar un instrumento de naturaleza distinta a aquel que motivó la anterior suspensión.

4. *Vacatio legis*

En este punto es importante diferenciar:

- Las normas urbanísticas que son contenidas en el plan, que deberán publicarse en el boletín oficial de la provincia correspondiente y no entrarán en vigor hasta que su texto esté completamente publicado y haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles. Esta regla es de aplicabilidad general, en defecto de la existencia de otra norma específica.
- Respecto del resto del contenido de los planes, es preciso el transcurso de una *vacatio legis* en caso de que sea específicamente exigido por la normativa urbanística de aplicación. En este sentido, el Tribunal Supremo considera que, aunque la publicación obligatoria y la *vacatio legis* solo se refieren a las normas urbanísticas del plan, el resto de las determinaciones, ya sean gráficas o escritas, no son eficaces hasta transcurrida la *vacatio legis* de aquellas.

Por último, conviene resaltar algunas particularidades relacionadas con la *vacatio legis* que se producen en ciertas Comunidades Autónomas, entre las que podemos señalar, a modo de ejemplo: (i) Canarias, en la que se dispone con carácter genérico que las disposiciones generales emanadas de los municipios entrarán en vigor, en defecto de concreta *vacatio legis*, a los 20 días de la publicación oficial (L. Canarias 7/2015 art.106), o (ii) Extremadura y Andalucía, cuyas disposiciones entran en vigor a los 15 días de su publicación (LOTUEX art.50.3, LISTA art.84.1 y RISTA art.110.4).

5. Defecto de publicación

En caso de que se produzca defecto de publicación en forma, aunque exista y sea válido, este no será ni ejecutivo ni ejecutorio al ser su publicación una condición de eficacia del acto, pero no de su validez. Esto ha sido establecido por nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de abril de 1998; rec. núm. 4401/1992 [ECLI:ES:TS:1998:2456] en la que establece que: “A efectos de lo que aquí interesa, la no publicación de un Plan General con arreglo a tal normativa priva a este de eficacia, pero no de validez.”

De este modo, su omisión no puede oponerse con carácter preventivo, en previsión de futuros intentos de aplicación previos a la completa publicación de las normas del plan al igual que tampoco se podría aplicar el principio de conservación de los actos administrativos.

Así pues, la falta de publicación íntegra del PGOU a priori, no afectaría a la posibilidad de aprobar planes parciales que lo desarrollen, por lo que podría argumentarse que el plan parcial aprobado definitivamente antes de la publicación del plan general es igualmente válido, aunque para su eficacia deba publicarse no solo este plan parcial, sino también el plan general.

Sin embargo, hay jurisprudencia contradictoria en este sentido, en tanto, tal y como refleja el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de julio de 1999, rec. núm. 4644/1993 [ECLI:ES:TS:1999:4881], los planes parciales aprobados antes de la publicación íntegra del plan general que les sirva de apoyo serán considerados nulos de pleno Derecho:

[...] los Planes de Urbanismo tienen la consideración de disposiciones de carácter general (por todas, sentencias de este Tribunal de 26 jun. 1974, 27 Jun. 1975 y 6 Oct. 1975), de suerte que, por aplicación de los arts. 23, 26 y 28 LRJAE y 47-2 LPA, resultan ser nulos de pleno derecho (y no meramente anulables) cuando son contrarios a las Leyes o infringen el principio de jerarquía normativa, como en el presente caso. Aquí, en efecto, el Plan Parcial impugnado era contrario al Texto Refundido de la LS de 9 Abr. 1976, pues éste exige que los Planes Parciales tengan su apoyo necesariamente en un Plan General (art. 13), que, en este caso, y por no publicado, no había entrado en vigor y era ineficaz, es decir, inhábil a esos fines. De forma que el Plan Parcial era nulo de pleno derecho, y no podía ser convalidado, tal como dijo la sentencia de instancia. [El subrayado es nuestro].

Por ello, podría entenderse que el defecto de publicación del plan sí que determinaría la invalidez por ilegalidad de los actos de ejecución del planeamiento no publicados o de los instrumentos derivados de aquel exigiéndose, incluso, el transcurso previo de la *vacatio legis* y entrada en vigor.

En cualquier caso, una vez que se publica y está vigente el instrumento de planeamiento se establece la presunción de su validez, por lo que, corresponderá probar su antijuridicidad a aquel que la sostenga. A su vez, la carga de probar la no publicación recaerá sobre el que la alega.

6. Vigencia del planeamiento

El carácter indefinido de la vigencia de los planes e instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio es una manifestación directa de su naturaleza normativa y de su carácter público. Esta validez general es compatible con las siguientes particularidades:

- La existencia de determinados instrumentos que por su naturaleza deberían ser provisionales, pero permanecen vigentes -una vez aprobados y publicados- mientras no sean derogados.

- La existencia de instrumentos de vigencia transitoria cuyo plazo una vez vencido sin aprobación de la revisión del planeamiento suspendido determina la pérdida de vigencia de las normas urbanísticas provisionales y la revitalización del instrumento que estaba en suspenso.
- La alteración del modelo urbanístico, a través de los expedientes de modificación y revisión del planeamiento.
- La posibilidad de suspender la vigencia del planeamiento con carácter excepcional.

7. Modificación ordinaria

La modificación ordinaria, simple o puntual puede ser definida como aquella alteración de la ordenación que no provoca una transformación de la estructura territorial ya diseñada ni afecta a sus parámetros fundamentales. Tiene un carácter puramente residual.

7.1. Aumento de edificabilidad

Dentro de la modificación ordinaria, se prevé el caso del aumento de edificabilidad de una superficie de suelo urbano. En tal caso, se hace necesaria para su aprobación la previsión de mayores espacios libres.

El propósito de esta regla es mantener la proporcionalidad entre la volumetría edificable y los espacios libres tal y como refleja el Tribunal supremo en su Sentencia nº 382/1988 de 18 de marzo de 1988; rec. núm. 271/1985 [ECLI:ES:TS:1988:15629] en la que establece que:

Y ante semejante ausencia -pacíficamente contrastada-, es evidente que esta Jurisdicción no puede, obviando el principio de legalidad, adoptar una solución distinta de la mantenida en las resoluciones impugnadas, pues lo que el artículo 49.2 de la actual Ley exige -y el proyecto no contempla-, para modificar cualquier elemento de los planes que tienda a incrementar el volumen edificable de una zona, es que se mantenga la proporción entre espacios libres y densidad de población, de manera que al incrementarse el aprovechamiento del suelo para un mayor índice de población, esa mayor densidad de habitantes de la zona se corresponda con el aumento proporcional de espacio libre, sean o no estos espacios correspondientes a zonas públicas. [...]. [El subrayado es nuestro].

De este modo, se infringe este precepto en caso de que se produzca un aumento del volumen edificable -aunque no implique incremento de densidad- que imponga una reducción de los espacios libres y que altere, como consecuencia, la proporción establecida en el plan.

Sin embargo, también se ha defendido que la aplicación de esta regla de garantía solo debe tener lugar en caso de que el aumento de volumen implique una mayor densidad de población y que, además, esta sea estable.

En todo caso, lo que se pretende es mantener la proporcionalidad entre la volumetría y los espacios libres para que haya un equilibrio adecuado, tal y como pone de manifiesto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de abril de 1981 [ECLI:ES:TS:1981:2060] al afirmar que:

[...] resulta, sin embargo, inexcusable para lograrlo que la modificación sea tramitada como tal, haciendo concreta y expresa referencia a los artículos normas o preceptos del Plan que quedan modificados o (erogados total o parcialmente y, además, cuando tienda a incrementar el volumen edificable de una zona, se realice la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población [...]).

7.2. Modificación cualificada

La modificación cualificada puede ser definida, como aquella alteración de la ordenación que, sin llegar a ser revisión, cobra una gran importancia por proponer una zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres diferentes a los detallados por el plan que se modifica.

Este tipo de modificaciones se caracterizan por tener, en general, las siguientes características:

- Necesidad de un procedimiento en el que son necesarios informes favorables del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la CCAA y, en su caso, del consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanismo. En algunas ocasiones, cuando sea obligatorio el informe del Consejo de Estado o su equivalente autonómico, la competencia para la aprobación definitiva de la modificación cualificada se verá alterada, elevándose esta al órgano colegiado superior de gobierno de la Comunidad Autónoma.
- Sujeción al principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres. Este principio tiene dos implicaciones: (i) que tal calificación urbanística determine la imposibilidad de edificar en las zonas y espacios así calificados; y, (ii) que la modificación del planeamiento deba cumplir con ciertos requisitos agravados.

De este modo, la intangibilidad de las zonas verdes y espacios libres tendrá, como consecuencia, la sujeción de la modificación a un procedimiento especialmente riguroso con el objetivo de establecer controles que garanticen la dificultad de reforma del planeamiento, evitando así la especulación.

IV. Otras novedades introducidas por la Ley Ómnibus

Sin perjuicio de lo ya indicado, la Ley Ómnibus ha introducido novedades adicionales, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Se introducen cambios en relación con el suelo no urbanizable de protección (ex. artículo 29.1 LSCM) por los que las actuaciones constructivas susceptibles de ser autorizadas ya no deben estar “expresamente permitidas” por el planeamiento urbanístico, sino que ahora, basta con que estas no se encuentren expresamente prohibidas por él.
- Se establecen, a los efectos de la previsión de reservas de suelo para vivienda protegida dos equivalencias: (i) entre las actuaciones de renovación y el suelo urbano no consolidado, donde deberá reservarse un mínimo de un 10 por ciento de la edificabilidad residencial para vivienda protegida; y (ii) entre actuaciones de nueva urbanización y el suelo urbanizable, donde deberá reservarse, como mínimo, el 30 por ciento de la edificabilidad residencial para vivienda protegida.
- Se regula la participación de las entidades colaboradoras en la tramitación e inspección de licencias y declaraciones responsables.
- Se limita el ámbito de las transferencias de aprovechamiento urbanístico únicamente al suelo urbano consolidado.

De esta forma y a modo de recapitulación, la comentada Ley trata de adaptar la regulación existente a las nuevas realidades sociales, económicas y culturales de la Comunidad de Madrid, favoreciendo, a su vez, el dinamismo empresarial junto con la protección del entorno natural.

V. Conclusiones

El urbanismo es una rama del Derecho que permite el desarrollo de los núcleos de población al establecer normas que optimizan el uso de los recursos y de los espacios, pero siempre teniendo en cuenta las diferentes necesidades políticas, sociales, económicas y culturales de la población.