

6. CLASES DE PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Distinguimos seis tipos de planes dentro de la ordenación urbanística y son los siguientes:

- Plan Nacional de Ordenación
- Planes Directores Territoriales de Coordinación
- Planes Autonómicos y Regionales
- Plan General Municipal de Ordenación
- Estudio de Detalle
- Proyectos de Urbanización

A continuación, definimos cada uno de ellos.

6.1. Plan Nacional de Ordenación

Se trata de un plan donde se esbozan grandes directrices de la ordenación del territorio que abarque. Este plan, debe estar en consonancia con todos los factores influyentes en el entorno en el que se haya definido: factores económico, social y de calidad de vida o bienestar de la población que englobe.

Es un Plan realizado a grandes rasgos y su concreción puede venir determinada por esta serie de puntos que se enumeran a continuación:

- Establecimiento de objetivos. Se concretarán una serie de opciones que serán básicas en cuanto a la ordenación del territorio para alcanzar una serie de objetivos en los siguientes campos: sistema de asentamiento humano sobre el territorio, actividades condicionantes de la ordenación, distribución de la población sobre el territorio, áreas de conservación del medio natural y áreas de mejora del medio natural.
- Programación de alcance de objetivos. Programación para alcanzar los objetivos definidos y establecidos en el punto 1º.
- Escenario futuro. Previsión futura del desarrollo de planes y normas urbanísticas que son precisos para la materialización del modelo de ordenación definido.

No debe quedar la duda del poder de las determinaciones contenidas en estos planes. Dichas determinaciones son obligatorias y vinculantes, como también lo son la de los distintos planes.

Las determinaciones del Plan Nacional tienen carácter directivo, es decir, no establecen mandatos jurídicos precisos por lo que resta a la Administración un gran margen de discrecionalidad interpretativa.

Dichas determinaciones vienen a completar los puntos enumerados anteriormente, y son las siguientes:

- Realiza una estructuración general del territorio que abarca y de todo lo que lo integra, aunque se focaliza en especial en el sistema de asentamiento urbano.

- Apunte de actividades de carácter básico que condicionan la ordenación del territorio en sus diferentes ámbitos geográficos, y asignación de la distribución recomendable de la población en coordinación con la planificación económica y social.

- Señalización de las áreas de conservación o mejora del medio natural.

- Definición de los diferentes programas y acciones que se desarrollaran a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos previstos.

- Señalamiento de las necesidades que en orden a la redacción y aprobación de Planes y Normas Urbanísticas conlleve la ordenación propuesta.

Estas determinaciones no tienen que ser únicas, todas las que ayuden y sean necesarias para definir el plan, se unirán a las anteriores.

6. 2. Planes Directores Territoriales de Coordinación

En estos planes se da mucha importancia y atención al tema medioambiental. Tenemos unas previsiones según una serie de principios establecidos en el Plan Nacional de Ordenación. Es el objetivo de estos planes el indicar la forma de proceder para orientar y coordinar, la forma de ordenar el territorio desde el punto de vista urbanístico. Evidentemente, debe haber una convivencia con la planificación económica y social.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación definirán un modelo de estructuración del territorio de acuerdo con las exigencias del desarrollo regional, que sirva de marco para la adecuada coordinación de las distintas acciones, planes y programas que tengan incidencia sobre dicho territorio, estableciendo sobre el mismo la distribución global de usos y actividades, las infraestructuras básicas, las áreas sujetas a limitaciones específicas, las medidas de protección del medio ambiente y aquellas otras determinaciones que sean necesarias para articular los Planes y Normas que lo desarrollen.

Las determinaciones que deben contener este plan, son las siguientes:

- Un esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a las que debe destinarse el suelo afectado.

- El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencia de la defensa nacional, o por razones de interés público además de la anterior.

- Medidas de protección en orden a la conservación del suelo y de los demás recursos naturales y de la defensa, mejora y desarrollo o renovación del medioambiente natural y del patrimonio histórico artístico.

- Indicación y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energías y otras de parecida índole.

- La programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones.

Estos planes se plasman en un documento unificado, que contiene los siguientes documentos:

1. Memoria. Donde se expondrá la información básica, acompañada de los estudios necesarios, que deberá considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar la estructuración del territorio, y en todo caso los siguientes:
 - Características naturales del territorio, tales como las geográficas, topográficas, climáticas y otras análogas con referencia a los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, históricos y artísticos que tengan relevancia en el conjunto del ámbito territorial del Plan.
 - Aprovechamiento del que sea naturalmente susceptible el territorio desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero u otros.
 - Usos, actividades e infraestructuras básicas localizadas en el territorio.
 - Incidencia de la legislación específica de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.
 - Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.
 - Obras que estuvieran programadas y referencia a la política que pueda influir en el desarrollo estructural del territorio, en especial las que con ese alcance se hubieren previsto en el Plan Nacional de Ordenación y en la planificación económica y social, así como en cualesquiera otros Planes o proyectos de la Administración del Estado o de los entes locales o institucionales.

Además de la información básica, la memoria se referirá a otros puntos importantes:

- Criterios y objetivos de la estructuración del territorio en relación a la información básica verificada y de los estudios realizados.
- Análisis de las diferentes alternativas posibles con base en los criterios y objetivos propuestos y comparación de las mismas.
- Justificación y descripción de la alternativa elegida y desarrollo de la misma.
- Determinación de los instrumentos de planificación requeridos para desarrollar las previsiones del Plan y ejecución de sus acciones, especificando las que deban realizarse a través de Planes Generales o Normas Subsidiarias y Complementarias o las que hayan de llevarse a cabo mediante Planes Especiales. El Plan señalará aquellos sectores del territorio que deban ser objeto de planeamiento conjunto.

2. Planos de información y de ordenación. Fundamentalmente, serán del estado actual y de las características del territorio donde se extiende el plan.
3. Normas de aplicación.
4. Programas de actuación para el desarrollo del Plan.
5. Sistema de seguimiento del Plan.

Las determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación vincularán a la Administración y a los particulares. Las acciones previstas en los mismos se llevarán a cabo por cada uno de los Departamentos ministeriales afectados en las materias de sus respectivas competencias, con arreglo a las prescripciones establecidas en el Real Decreto de su aprobación y de acuerdo con los plazos señalados en el propio Plan.

Las Corporaciones Locales municipales cuyo término esté afectado total o parcialmente por un Plan Director Territorial de Coordinación, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de éste, deberán promover, en el plazo máximo de un año, la correspondiente acomodación a sus determinaciones mediante la oportuna revisión de sus respectivos Planes Generales Municipales de Ordenación. En igual sentido se procederá a la acomodación de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

Igualmente se procederá por las Corporaciones y demás Organismos competentes a acomodar los Planes sectoriales existentes a las determinaciones del Plan Director Territorial de Coordinación, pudiendo éste fijar los plazos pertinentes.

6.3. Planes Autonómicos y Regionales

Tenemos un ejemplo claro de aplicación en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid.

Este plan se integra, con dos subplanes:

Plan Territorial General, cuya aprobación correspondería al Parlamento de la Comunidad Autónoma en cuestión, tiene como fin la definición de los objetivos de equilibrio territorial general y orientador de las acciones a emprender para crear las condiciones adecuadas a la atracción de la actividad económica hacia los espacios territoriales idóneos. Supone el marco de coherencia de todos los planes, programas y acciones con incidencia territorial que, por tanto, deberán tener en cuenta sus determinaciones.

Planes Territoriales Parciales, aprobados por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma y ámbito mínimo comarcal, desarrollan las previsiones del Plan Territorial General. A su vez, los Planes Territoriales Sectoriales elaborados por los distintos Departamentos de la Administración autónoma y aprobados también por el Consejo Ejecutivo, han de moverse dentro de las previsiones de dicho Plan Territorial General o, en su caso, adaptarse al mismo.

6. 4. Plan General Municipal de Ordenación

Son un instrumento de ordenación integral del territorio, que abarcan uno o varios términos municipales completos.

Los Planes Generales Municipales de Ordenación clasificarán el suelo para la aplicación del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio; establecerán el programa para su desarrollo y ejecución; y señalarán el límite temporal al que hayan de entenderse referidas el conjunto de sus previsiones, a partir del cual, y según el grado de cumplimiento de éstas, deba procederse a su revisión.

La función primordial de este plan, responde a tres determinaciones fundamentales:

- 1) La clasificación del suelo, para así, vincular a éste a un destino urbanístico básico al régimen jurídico correspondiente.
- 2) La definición de los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio.
- 3) La fijación del programa para el desarrollo y ejecución del propio plan y del periodo mínimo de vigencia de éste.
- 4) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.
- 5) Señalamiento de las circunstancias con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y de su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación del suelo y demás elementos que justificaron la clasificación de suelo inicialmente adoptada.

Se trata de establecer una ordenación global del territorio, y que sea coherente con las ordenanzas de un plan que sea superior, como la existencia de un Plan Director Territorial de Coordinación y un Plan Autonómico y Regional.

Hay que decir que este plan, constituye la piedra angular de todo el subsistema de planeamiento municipal, y que, además de tener la función primordial expuesta anteriormente, tiene una serie de funciones complementarias que describimos a continuación, y que vamos a segregar según sean en suelo urbano, suelo urbanizable programado, suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable.

Suelo urbano.

- Delimitación del perímetro de cada núcleo urbano que venga reflejado en el plan.
- Asignación de usos del suelo por zonas.

- Delimitación de espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas deportivas, zonas de recreo y zonas de expansión.
- Trazado de la red viaria correspondiente indicando sus características.
- Trazado de las redes de abastecimiento, saneamiento, energía eléctrica, telefonía, gas natural, comunicaciones, etc... todos los que el plan disponga.
- Evaluación económica de la urbanización y de la implantación de la red de servicios anterior.
- Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario.
- Previsión de aparcamientos públicos, justificando la elección de su localización en relación con la planificación adecuada del transporte público y demás condicionantes urbanísticos.

Suelo urbanizable programado.

- Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio a que hace referencia el artículo 25 de este Reglamento, con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales o Especiales.
- Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y de la de cada uno de los sectores, si fuesen varios, del suelo necesario en cada cuatrienio, en función de las intensidades y usos globales que se señalen en los terrenos, que no estén destinados en el Plan General a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizando dichos usos según sus valores relativos.
- Asignación de usos globales a las diferentes zonas, fijando las intensidades correspondientes a dichos usos. Esta asignación podrá efectuarse con carácter excluyente o alternativo siempre que en este último caso los usos que resulten definitivamente elegidos por los correspondientes Planes Parciales sean compatibles entre sí y se asegure el equilibrio de los usos, de sus intensidades y del equipamiento de infraestructuras y servicios. Para calcular, determinar y aplicar la intensidad de uso de cada zona se tendrá en cuenta exclusivamente la superficie ocupada por la misma, sin incluir la de los terrenos que se destinen a sistemas generales, aun cuando sean colindantes. La asignación de intensidades correspondientes al uso residencial tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 75 de la Ley del Suelo y en el 47 de este Reglamento.
- Emplazamiento de los centros de servicio y trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía y demás servicios que en su caso prevea el Plan, con la expresión de sus características técnicas fundamentales.
- División del territorio en sectores para el desarrollo de Planes Parciales.

Suelo urbanizable no programado.

- Delimitación de esta categoría de suelo, expresando el carácter excluyente, alternativo o compatible de los usos asignados en cada área.
- Señalamiento de los usos que sean incompatibles dentro de cada área con la estructura general de la ordenación urbanística y con el modelo territorial propuesto por el propio Plan, o que sean incompatibles con los usos asignados al suelo urbano, urbanizable programado o no urbanizable.
- Establecimiento de las características técnicas que han de reunir las actuaciones de esta categoría de suelo.
- Definición, a efectos de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo, del concepto de núcleo de población, con base en las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación.

Suelo no urbanizable.

- Delimitación de las áreas que deban ser objeto de especial protección, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir y señalando las medidas a adoptar a efectos de la conservación, mejora y protección. Del suelo, flora, fauna paisaje, cursos y masas de agua y demás elementos naturales, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir. Del medio ambiente natural o de aquellos de sus elementos que hayan sufrido algún tipo de degradación. De los yacimientos arqueológicos y de las construcciones o restos de ellas de carácter histórico-artístico, arquitectónico o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural situados en este tipo de suelo. De los que deben ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.
- Definición, a efectos de lo dispuesto en el art. 86 de la Ley del Suelo, del concepto de núcleo de población, con base en las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación.
- Características de edificios y construcciones que puedan levantarse de acuerdo con lo previsto en el art. 86 de la Ley del Suelo en función de los usos a que se destinen.

El objeto de este plan, podemos separarlo en dos partes según el tipo de suelo:

- En el suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.
- En el suelo clasificado como urbanizable no programado, desarrolla los llamados Programas de Actuación Urbanística.

Los Programas de Actuación Urbanística efectúan la ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado para la realización de unidades urbanísticas integradas. Dichas unidades urbanísticas integradas suelen ser nuevos barrios, con dotación de servicios y equipamiento suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades económicas y sociales que se desarrollen dentro del barrio. El programa de actuación urbanística también debe especificar las obras de infraestructura necesarias para la correcta conexión del nuevo barrio con el resto de la ciudad desde el momento en que la gente comience a vivir.

Los programas de actuación urbanística contendrán las siguientes determinaciones:

- Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio.
- Señalamiento de usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito.
- Trazado de las redes públicas fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, comunicaciones y demás servicios que se prevean.
- División del territorio en sectores para el desarrollo en etapas.

Los documentos que contienen estos programas son los siguientes:

- Memoria de la información urbanística utilizada.
- Planos de información urbanística de los terrenos.
- Planos de ordenación y de situación en relación con el Plan General.
- Plan de etapas.
- Estudio económico-financiero que justifique la viabilidad.

6.5. Estudio de Detalle

El objeto del estudio de detalle es el de completar o adaptar las determinaciones relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes ya establecidos por el planeamiento urbanístico municipal a nivel detallado.

Tenemos una doble función para el estudio de detalle:

1. Completar las determinaciones del planeamiento municipal previo.
2. Adaptar dichas determinaciones.

En cuanto al señalamiento de alineaciones y rasantes, las determinaciones de un estudio de detalle van a ser las siguientes:

- Si el plan o norma correspondiente no lo deja bien reflejado, el estudio de detalle deberá señalar las alineaciones y rasantes.
- La adaptación y los diferentes reajustes de estas alineaciones y rasantes, sin que ello suponga en modo alguno una clara o sustancial alteración de dichas alineaciones y rasantes definidas. Por tanto, no se pueden mermar las propiedades de estos viales en cuanto a longitud y superficie.

Otro aspecto es que la ordenación de volúmenes y su adaptación, deben ir de la mano del plan de referencia. Esta ordenación de volúmenes no podrá suponer, ni un aumento de la ocupación del suelo, ni un aumento en la edificabilidad determinada por el plan de referencia. Tampoco se alterarán los usos del suelo definidos a instancias superiores.

Los documentos de los que puede componerse un estudio de detalle son los siguientes:

- Memoria justificada de su conveniencia y de la procedencia de las soluciones adoptadas.
- Estudio de modificaciones en los que quede patente que no se van a alterar las condiciones que marcan las determinaciones del plan superior.
- Planos a escala adecuada y, como mínimo, 1:500 que expresen las determinaciones que se completan, adaptan o reajustan, con referencias precisas a la nueva ordenación y su relación con la anteriormente existente.

6. 6. Proyectos de Urbanización

Los proyectos de urbanización son proyectos de obras cuya finalidad es llevar a la práctica, en suelo urbano, las determinaciones correspondientes de los Planes Generales y de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, y, en suelo urbanizable, la realización material de las propias de los Planes Parciales.

No podrán contener determinaciones sobre ordenación, ni régimen del suelo y de la edificación, y deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por un técnico distinto al autor del proyecto. No podrán modificar las previsiones del Plan que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras.

Los proyectos de urbanización son instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica, comunicaciones, alumbrado público, jardinería, zonas lúdicas y otras análogas.

En estos proyectos, la precisión es muy importante, por lo que el grado de detalle para convertirlos en la realidad tiene que ser muy grande y claro. Además del grado de detalle, todo proyecto de urbanización contendrá un anexo de programación de obra, donde se expondrá el tiempo que debe tardarse en ejecutar las obras. Normalmente, este programa de trabajos lo adapta y readapta el constructor con la supervisión del equipo de asistencia

técnica y dirección de obra, sin perder de vista el horizonte del plazo final, que debe ajustarse al definido en proyecto.