

JORNADA ANUAL AETU TOLEDO. SEPTIEMBRE 2017
CONCLUSIONES TALLER URBANISMO Y PARTICIPACIÓN

Taller 1. Propuestas para una regulación alternativa a los contenidos actuales de los Planes Generales

1.- Introducción

En los últimos años, se ha intensificado el sentimiento de que la complejidad y vulnerabilidad de los Planes Generales exige una revisión de los planteamientos básicos sobre los que en su día se asentaron estos documentos, simbiosis entre los Proyectos de obras y las Ordenanzas municipales decimonónicas.

Aunque aún hoy día el planeamiento urbanístico puede considerarse un documento asentado y necesario en la gobernanza de la ciudad en la última década las legislaciones urbanísticas han dotado a los Planes de una progresiva complejidad a sus contenidos, de una acumulación de los documentos complementarios necesarios así como en relación con los controles externos lo que deriva de un procedimiento de aprobación cada día más complejo. Complejidad que a su vez supone una cada vez mayor vulnerabilidad al constituir dicha acumulación de requisitos motivos de anulación ante los Tribunales.

Documentos urbanos con menor complejidad y más flexibles como las Agendas 21, los Planes estratégicos urbanos (en muchos casos no están ni regulados) constituyen el documento de referencia para inversiones del Estado y CCAA, el marco de referencia de los Fondos Feder en los capítulos de inversión urbana lo acreditan. El incremento de la inversión europea en las ciudades como consecuencia de la aprobación de la Agenda Urbana de la Unión europea (Ámsterdam/2016) debería constituir un revulsivo para intentar situar el plan urbano como el eje sobre el que la política europea definida sus políticas.

No cabe duda de que las legislaciones sectoriales han influido también esta materia al incorporar en su práctica totalidad informes preceptivos en el planeamiento urbano. Todavía tras una década de intervención no se ha estudiado en profundidad la aportación sustantiva al Plan derivado de controles como la evaluación estratégica más allá de lo que posibilitaría un informe sectorial del departamento competente en medio ambiente. La exhaustividad de sus contenidos conlleva además la necesidad de constantes modificaciones que a su vez contienen complejos procedimientos de actualización a las necesidades del dinamismo social.

Pero no solo el Plan General constituye un documento de extrema complejidad que conlleva un efecto disuasorio en la política de revisión del planeamiento sino que también se ha acreditado como extremadamente vulnerable por las distintas vías de recurso que permite que

JORNADA ANUAL AETU TOLEDO. SEPTIEMBRE 2017
CONCLUSIONES TALLER URBANISMO Y PARTICIPACIÓN

durante toda su vigencia sus contenidos sean susceptibles de recurso y por tanto de anulación. Las anulaciones de los Planes constituyen uno de los efectos más claros conllevan un efecto de inseguridad jurídica permanente en muchos casos por falta de informes o documentos cuya función dentro del Plan es cuanto menos discutible.

Es cierto que no se puede se podrá existir un gran avance en el planeamiento urbanístico si no hay un cambio substantivo en las bases sobre las que se sustenta el régimen urbanístico del suelo. Mientras se mantenga esta situación, el planeamiento urbanístico continuará siendo una carta de derechos y deberes más que un proyecto de ordenación.

Pero mientras madura el debate sobre cuál debería ser el régimen del suelo de acuerdo con nuestra Constitución y el papel de la Administración en el gobierno y administración del territorio, cabe replantear algunos contenidos del Plan General que podrían constituir objeto de Ordenanzas locales y descargarlo de la burocracia que actualmente lo paraliza.

Dentro de este contexto se considera necesario replantear los contenidos del Plan General como eje de la ordenación de la ciudad, de acuerdo con las siguientes líneas básicas para un replanteamiento adecuado de los Planes.

2.- Líneas para a un replanteamiento

En este sentido cabría plantear la reflexión desde una triple visión:

A) La necesidad de replantearse la atribución del carácter normativo asignado en su totalidad a los Planes

Es problemático el carácter en exceso normativo (reglamentario) asignado a los Planes Generales, en un contexto de doctrina que considera el PGOU como una norma general. Hay buscar caminos que permitan rebajar esta carga ¿acción del Estado?

-El urbanismo es competencia (Constitución) de la Comunidad Autónoma. El Estado es reticente a actuar en materia urbanística. El problema competencial se acentúa desde la perspectiva reivindicativa de la Autonomía municipal.

Son, más allá de problemas competenciales, necesarios organismos y herramientas de coordinación, entra las administraciones públicas en un clima de lealtad institucional.

B) Planeamiento con mayor protagonismo de la ordenación y menos exhaustivo y en la definición del régimen de usos y edificabilidad con remisión de la parte normativa a las ordenanzas.

JORNADA ANUAL AETU TOLEDO. SEPTIEMBRE 2017
CONCLUSIONES TALLER URBANISMO Y PARTICIPACIÓN

Resulta necesario distinguir entre dos tipos de contenidos distintos: a) contenidos sobre infraestructuras y programación temporal, y asignación de recursos en un plan, de la determinación de aprovechamientos, la clasificación de suelo, b) normas sobre edificación propias de una ordenanza.

El apartado a) sería contenido específico de un Plan y no tendría carácter de normas jurídicas reglamentarias; el apartado b) podría ser contenido de un documento específico de Ordenanzas de suelo urbano.

-El planeamiento general debería limitar sus contenidos, diferenciando la ordenación estructurante (la definición del Modelo Territorial y urbano) de la ordenación detallada, primando su dimensión estratégica.

-En relación con el perfil normativo de sus indicaciones los planes generales podrían distinguir sus contenidos normativos o disposiciones generales (normativas a ordenanza de edificación, usos, etc...) de los contenidos de ordenación que concretan o asignan dichas disposiciones a cada sector o espacio.

-Ello facilitaría que los planes pudieran tener un recorrido más amable en los recursos ante los tribunales, evitando cuestionar su totalidad innecesariamente.

-Más allá de la exigencia de que los agentes urbanos respeten la legislación y la comprendan, es imprescindible que el Planeamiento se redacte teniendo en cuenta sus consecuencias y facilitando su gestión viable.

-Sería conveniente contar con un glosario de términos compartidos por las diferentes Comunidades Autónomas, evitando una diferenciación puramente semántica.

C) Necesidad de que la protección ambiental y de las grandes infraestructuras esté debidamente prevista en la planificación de escala territorial adecuada.

-La existencia de planificación territorial facilita la redacción de Planes Generales municipales, en particular en lo referido a la protección ambiental y las grandes infraestructuras.

-La Evaluación Estratégica previa es un instrumento que pertenece al proceso de planificación, no es algo ajeno al Plan y debe ser correctamente interiorizada.

-La dificultad de aprobación de los planes se acentúa en su relación con los informes sectoriales exigidos. Debiendo cumplirse su legislación sectorial en cualquier caso, el Plan no debería ser soporte de todas las políticas de la administración pública o de todas sus aspiraciones sectoriales.

D) Un planeamiento más dinámico que apoyado en las nuevas tecnologías permita ser más dinámico y abierto.

JORNADA ANUAL AETU TOLEDO. SEPTIEMBRE 2017
CONCLUSIONES TALLER URBANISMO Y PARTICIPACIÓN

Si entendemos que el planeamiento ha de ser un instrumento vivo y eficaz deberíamos buscar una fórmula más abierta. El planeamiento actual ha de ser documento en continua evolución. Se ha demostrado que los planes omnicomprendivos que se quedan colgando en el limbo sin fecha de caducidad resultan ineficaces.

La ciudad actual es un organismo vivo que necesita pensarse y repensarse de forma continua. No estoy hablando de un planeamiento flexible sino de un planeamiento que planea y hace al mismo tiempo (planning by doing). Necesitamos de un tipo de planeamiento que no se estanque en un momento sino que avance y rectifique haciendo.

E) Un planeamiento menos vulnerable a través de:

a) Una forma alternativa de control de las aprobaciones de los Planes a la jurisdicción contencioso. Podría servir de referencia y análisis las alternativas a las vías de recurso que se han venido considerando en otras materias justificar -materia de contratos (Tribunales especiales de contratación)- o las posibilidades que puede tener el arbitraje como vías alternativas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) También la limitación de algunas vías de recurso indirecto para dotar a esta materia de una mayor seguridad jurídica. Hacer propios los términos defendidos por JM Baño León:

c.- La legitimación en el derecho urbanístico podría adoptar el criterio de la legislación ambiental, en la que el derecho a recurrir está atribuida quienes ostentan un interés legítimo en el asunto y el llamado por las directivas europeas «público interesado»

d.- Limitar la declaración de nulidad insubsanable sólo a los supuestos derivados de la aplicación imperativa de la Unión Europea o aquellos otros que impidan saber cuál hubiera sido la voluntad del planificador en caso de no haber concurrido el motivo de nulidad.ⁱ

Los asistentes Manifiestan:

La necesidad urgente de acometer una reforma legislativa que permita reformular los contenidos de los Planes urbanísticos y en especial los Planes Generales a fin de que puedan constituir un instrumento útil en la definición del modelo urbano dotado de la debida seguridad y flexibilidad de acuerdo con los criterios expuestos.

-

JORNADA ANUAL AETU TOLEDO. SEPTIEMBRE 2017
CONCLUSIONES TALLER URBANISMO Y PARTICIPACIÓN

i

1. La ley estatal tendría que establecer un «numerus clausus» de causas de nulidad.

2. Con las excepciones derivadas del Derecho Europeo (no sujeción a evaluación ambiental del plan o proyecto) la nulidad debiera ser compatible con el principio de conservación de todos aquellos actos cuyo contenido no se vea afectado por la ilegalidad, en la línea de lo que con carácter general proclama la vigente Ley de Procedimiento (Ley 39/2015).

3., la ley debe autorizar al juez a que desestime la ilegalidad invocada en sede jurisdiccional, cuando aprecie que existe mala fe del recurrente, quien pudiendo haberla alegado en el procedimiento administrativo la omite deliberadamente y, sin embargo, la invoca más tarde en el recurso contencioso-administrativo.