

Breves apuntes sobre las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal

Cristina Rivero Esteban
Alumna del Tercer Ciclo de la
Facultad de Derecho

Introducción

Las Normas Subsidiarias, nacidas y consideradas, en principio, como un planeamiento primero excepcional¹ y luego transitorio y menor², tienen hoy, gran interés, poseyendo según pacífica doctrina³ y reiterada jurisprudencia⁴ la misma naturaleza que los Planes Generales a los que suplen.

De entre sus diversas clases se analizará brevemente las de ámbito municipal con suelo apto para urbanizar, a las que auguramos una amplia expansión en un inmediato futuro.

¹ Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen General del Suelo y Ordenación Urbana.

² F. Lliset Borrell, J.A. López Pellicer y F. Romero Hernández: *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, vol. I, Madrid, Abella, 1993, págs. 358-359.

³ J. González Pérez: *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Madrid, Civitas, 1988, págs. 757 y ss.; E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981, págs. 385 y ss.

⁴ En este sentido las Sentencias del Tribunal Supremo 2506/1979, de 22 de mayo; 2612/1979, de 30 de mayo; 2902/1979, de 9 de junio; 3278/1979, de 2 de octubre; 4275/1979, de 12 de diciem-

Recorrido normativo

Tras la escueta referencia en los arts. 57, y 58 de la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el precedente inmediato está constituido por los arts. 70 y 71 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLS 1976), desarrollado por los arts. 91.b), 93 y 97. del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RP 1978), en cuanto a las determinaciones y documentos que deben contener –si bien en el art. 93, con la derogación del apartado f), de su número 1–, en virtud de lo dispuesto sobre Tablas de vigencias del Real Decreto 304/1993, de 26 de Febrero.

En la actualidad son de aplicación los arts. 77, 78 y 80.2. del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS 1992) –el art. 78.2. con la condición de disposición de aplicación básica y, el resto, de aplicación supletoria–; desarrollado por el Reglamento.

Asimismo, la vigente legislación de las Comunidades Autónomas, entre la que por orden cronológico cabe citar: la Ley de Galicia de 22 de agosto de 1985, de adaptación de la Ley del Suelo; la Ley de Madrid 9/1985, de 4 de diciembre, para el tratamiento de las actuaciones urbanísticas ilegales; la Ley de Canarias 6/1987, de 7 de abril, sobre sistemas de actuación diferida, en sus arts. 2, y 3; la Ley Foral de Navarra 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio; y, el Texto Refundido de Cataluña aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

Virtualidad de estas Normas Subsidiarias

Parte de la doctrina⁵ mantiene que este modelo surge cuando no existe una infraestructura administrativa suficiente que permita establecer un planeamiento y una programación continua como en un Plan General (PGOU) y que precisamente, al carecer de ésta, se presenta como documento más cerrado y definido, lo que supone un documento más rígido de planeamiento y gestión, sin las posibles alternativas de actuación de que están dotados los Planes Generales mediante los desarrollos de los

bre; 5391/1981, de 15 de febrero; 967/1982, de 22 de marzo; 4589/1984, de 30 de abril; 1496/1985, de 7 de marzo; 1837/1986, de 30 de mayo; 9221/1987, de 16 de noviembre; 330/1988, de 22 de enero; 3714/1988, de 4 de mayo; 5910/1988, de 18 de julio; 436/1989, de 23 de enero; 3870/1989, de 11 de mayo; 6073/1989, de 23 de enero; 3604/1990, de 19 de abril; 6012/1990, de 3 de julio; 314/1991, de 20 de diciembre; 3385/1992, de 24 de marzo y 2602/1993, de 5 de abril.

⁵ Entre otros, L. Climent Soto: «Problemas y soluciones específicas de pequeños municipios mediante normas subsidiarias municipales», en obra colectiva *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1983, págs. 82 y 83.

Programas de Actuación Urbanística (PPAAUU). En definitiva, aquéllas tienen un carácter más normativo que programador, constituyendo un documento pasivo. Aunque aparentemente estas Normas se presentan como un urbanismo estático para ordenar municipios con escasa vivacidad socioeconómica y consiguientemente endeble organización administrativa, en realidad, con la evolución jurídica experimentada, son documentos totalizadores de planeamiento general, más sencillos que los Planes Generales y, con un principio de programación que admite mayor desarrollo y que contribuirá a dar uno de los pasos adelante que necesita el urbanismo actual. Pero para ello son necesarias una serie de precisiones que referimos a continuación.

Proyecciones de desarrollo

Entre las determinaciones de toda la normativa aludida existe una constante que no ha sido considerada debidamente bien por desconocimiento ya por la complejidad que pudiera entrañar.

En síntesis, puede enunciarse de la siguiente forma:

Para la delimitación de las áreas aptas para la urbanización deberá preverse la proyección, dimensiones y características del desarrollo previsible.

Ello nos permite conocer entre otros aspectos el tipo, las dimensiones y características del futuro desarrollo; la función del ente urbano en sus zonas de influencia; la localización de las diversas clases de suelo y de usos, con los consiguientes dimensionamientos intensivos o espaciales; el trazado y características de la red viaria; etc., en definitiva, las circunstancias que pueden suponer impulsos o restricciones dependiendo de las aptitudes y circunstancias físicas y artificiales endógenas y exógenas del territorio.

Lamentablemente, en ocasiones este estudio totalizador se ha omitido o soslayado con meras transcripciones de una relación demográfica seriada durante unos períodos de tiempo, devaluando así las Normas frente a los Planes.

Esta constante no sólo aparece recogida en los Textos Refundidos de 1976 y 1992 sino en la normativa de algunas CCAA de las que por su condición pionera se transcriben los arts. 2 y 3 de la Ley 6/1987, de 7 de abril de Canarias:

La Memoria de los Planes Generales y Normas Subsidiarias municipales incorporará un estudio analítico y prospectivo de las condiciones del mercado del suelo y vivienda en el ámbito de su aplicación. Presentarán gráficamente el modelo de ocupación del suelo, distinguiendo, al menos, dos categorías de asentamiento, según que la urbanización con arreglo a las normas mínimas hasta entonces vigentes para catalogar a los terrenos como solar haya precedido a la edificación o viceversa. Del mismo modo clasificarán las tipologías residenciales más relevantes diferenciando en particular aquellas áreas reconocidas o especialmente destinadas a la autogestión o autoconstrucción clandestina de viviendas unifamiliares, analizando el impacto que tales asentamientos hayan tenido so-

bre los valores estructurales, paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y la diferente aptitud de esos terrenos para su utilización (art. 2).

El plano o norma señalará los objetivos, directrices y estrategias de desarrollo urbano, incorporando expresamente los resultados del estudio anterior y propondrá razonadamente las modificaciones de tendencia que conviniendo a sus objetivos puedan justificarse en función de los recursos y medios de gestión con que cuenta (art. 3).

Programación

El TRLS 1992 en su art. 78.1.j) establece que estas Normas Subsidiarias contendrán la determinación del «Orden de prioridades con fijación de los plazos para su ejecución». La Ley de Galicia de 1985 prevé que los Planes especiales de reforma interior y mejora del medio contengan un programa de actuación. En su artículo 4º, preceptúa que:

1. Las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal podrán establecer el orden necesario para el desarrollo coherente de los sistemas generales y de las áreas urbanizables que se prevean. En este supuesto se deberán señalar las áreas de urbanización prioritaria que, teniendo que desarrollarse en el plazo de cuatro años, deberán contener su división en sectores.
2. En el supuesto de que variasen las circunstancias tenidas en cuenta para el establecimiento del orden de prioridades, el Ayuntamiento podrá aprobar la revisión de dicho orden de prioridades siguiendo el procedimiento previsto en el art. 158 del Reglamento de Planeamiento.

En el TR aprobado por RDL 1/1990, de 12 de julio, de Cataluña, en su art. 105.3.g) se prevé que estas Normas contengan la «Delimitación en el suelo apto para ser urbanizado, de los sectores de planeamiento, determinando las prioridades para desarrollarlos».

Queda, por tanto clara la posibilidad e incluso obligatoriedad de que las Normas Subsidiarias municipales cuenten con proyecciones de desarrollo, estudios totalizados y programación.

Consideramos que puede llegarse a la identidad en el contenido de las determinaciones entre las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal y los Planes Generales de Ordenación municipal⁶ si sostenemos que las legalmente establecidas hay que entenderlas como mínimos.

⁶ B. Blanquer: *Derecho Urbanístico Actual*, vol. I, Madrid, Montecorvo, 1993, pág. 212, mantiene que la identificación de las pautas de desarrollo con los Planes Generales es prácticamente absoluta.

Admitido esto la polémica sobre si deben o no refundirse unas en otros carece de interés. Lo relevante será distinguir entre municipios que necesitan Planes más o menos complejos (las actuales NNSS) según las necesidades de los diversos tipos de municipios.

Lo importante será su simplicidad y agilidad en su contenido y proceso de alteración, para dotar de dinamismo a la gestión urbanística; y en este sentido las NNSS o Planes «simplificados» pueden posibilitar la consecución de este objetivo.

En forma análoga se pronuncia la Comisión de Expertos sobre Urbanismo⁷ creada por Orden de 5 de noviembre de 1993 del Ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente constituida con objeto –decía– de trazar líneas de avance del vigente marco normativo estatal y autonómico, cuyo informe ya muy avanzado y publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* utilizamos en este estudio⁸.

En síntesis en sus Recomendaciones de Avance normativo y en cuanto puedan tener alguna relación con las NNSS, constituyen un conjunto, del que reseñamos:

- Como principio esencial la creación del espacio colectivo es una función pública irrenunciable, sin perjuicio de que ésta sea ejercitada directa o indirectamente, lo que no empece a la búsqueda de procedimientos que conjuguen la dirección pública del proceso de crecimiento urbano con la eficacia de la acción urbanizadora y las garantías en la información y participación ciudadana.

- El proceso de planeamiento y los propios planes deben ser más simples, flexibles y ágiles y en su formulación debe tenerse en cuenta las posibilidades de su gestión.

- La oferta de suelo debe estar ajustada a las necesidades.

- La posibilidad de edificar no proviene del Plan General sino de la inclusión en el Programa plurianual que apruebe la Corporación municipal, prestándose determinadas garantías y caso de no cumplirse en plazo quedando sin efecto alguno.

- Los Planes Generales deben ser instrumentos menos formales y más sustantivos y orientados a facilitar la acción urbanística.

- Los elementos sustanciales de los Planes deben modificarse sólo, por razones urbanísticas de interés público, que habrán de explicitarse; las modificaciones de elementos no sustanciales podrán realizarse a través del propio planeamiento de desarrollo o de un trámite simplificado de modificación puntual.

⁷ Transcurrido el año de la entrada en vigor del TRLS 1992, el Tribunal de Defensa de la Competencia hacía público un informe sobre «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los Servicios y atajar el daño causado por los Monopolios» que en su epígrafe X se refería al mercado del suelo describiéndolo como un caso de intervencionismo extremo, proponiendo la adopción de diversas medidas. Este Informe dio lugar a la creación de la Comisión de Expertos en Urbanismo el 5 de Noviembre de 1993.

⁸ Publicado en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 143 (1995), págs. 11-53.

La normativa que regula los Planes Generales debe ser flexible, permitiendo que el nivel de sus determinaciones se adapte al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios de manera que no siga siendo necesaria la existencia de diferentes figuras de planeamiento general (PGOU, NNSS, etc.).

- Unificación del régimen y de las determinaciones de los suelos clasificados como urbanizables diferenciando zonas de desarrollo preferente de suelos urbanizables opcionales y homogeneización del régimen del Suelo urbanizable y del Suelo urbano no urbanizado o sobre el que se proponga una reurbanización global.

- Sistemas de ejecución simplificados.

- Concertación con los propietarios del suelo mediante concursos.

- Modificaciones de aspectos no esenciales: competencia de los Ayuntamientos.

Algunas de las anteriores orientaciones ya han tenido reflejo legal en el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, con su corrección de errores publicada en el B.O.E. núm. 147 del mismo mes y año; convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados del 20 de junio.

Consideración final

Conforme a la DA 7ª del TRLS 1992, se debe distinguir entre aquellos municipios donde se aplique íntegramente la Ley y aquellos otros donde se aplique parcialmente. Los primeros deberán disponer de Plan General adaptado a la Ley antes del 17 de agosto de 1993; la ordenación urbanística de los segundos –del orden del 98% del total– se llevará a efecto a través de Normas Subsidiarias de Planeamiento, de donde se desprende su gran importancia cuantitativa y su carácter de clara alternativa⁹ a los Planes Generales de Ordenación Urbana.

⁹ J. Castela Rodríguez y R. Santos Díez: *Derecho Urbanístico*, Madrid, Abella, 1994, págs. 150-152.