

1.5.	PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia Título VII (parte 1)
------	---

25 abril 2023

DENOMINACIÓN DEL PLAN GENERAL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

LS56.- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana

Plan General de Ordenación, Plan General de Ordenación Urbana.

TR76.- 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 y sus reglamentos de 1978

Plan General de Ordenación, Plan General Municipal, Plan General Municipal de Ordenación, Plan General Municipal de Ordenación Urbana, Plan General de Ordenación Urbana.

TR92.- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Plan General de Ordenación Urbana, Plan General Municipal, Plan General de Ordenación.

Ley 6/98.- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

Planeamiento general. (Sigue mencionando las tres clases de suelo).

TRLSRM.- Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia; Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia

Plan General Municipal de Ordenación.

TRLS08.- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo

Planeamiento general. (Renuncia expresa a hacer referencia a clasificación y categorías).

Ley 8/13.- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Planeamiento urbanístico.

LOTURM.- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

Plan General Municipal de Ordenación.

TRLSRU15.- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Planeamiento general.

INTRODUCCIÓN

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS56) supuso un gran avance en la planificación urbanística de los municipios españoles diseñando la figura del Plan General de Ordenación Urbana, cuyo ámbito de planificación era el municipio, aunque se centraba en los asentamientos urbanos principales y las posibles áreas de crecimiento, renunciando en muchos casos a la ordenación completa del mismo, dados los medios de la época. Así, por ejemplo, el Plan General de Cartagena de 1961, no ordena las zonas de playa, a pesar de las fuertes

demandas que se percibían, por tratarse de un término municipal de gran extensión y no ser una capital de provincia. Surgen los Planes Generales de Ordenación Urbana.

En estos primeros años de andadura de la Ley, que van a dar paso a una época de importante desarrollismo, surgen iniciativas concretas que demandan una actuación más ágil que la tramitación de un Plan General, y fue objeto de debate la posibilidad de llevar a cabo actuaciones al margen de esta nueva figura, o amparadas en otro tipo de planes, como los especiales.

La posterior Ley de 1975 y Texto Refundido de 1976 (TR76) clarificó el orden jerárquico del planeamiento, imponiendo el Plan General como instrumento de ordenación estructurante e integral de todo el territorio correspondiente a un municipio, apareciendo en su denominación la palabra municipal. Son los Planes Generales Municipales de Ordenación, que unas veces adoptan esta denominación y otras la de la Ley de 1956.

A partir de este momento se produce un avance muy notable en la planificación urbanística municipal y no sólo se establecen determinaciones sobre los núcleos más importantes y sus crecimientos, sino también sobre los suelos rústicos o no urbanizables, el TR76 desarrolla y clarifica toda una serie de planes especiales, esbozados por la LS56, para la protección del paisaje, los huertos, los cultivos y espacios forestales; pero aún sigue siendo la ordenación urbana la que tiene un peso mucho mayor.

En el TR76, además del Plan General Municipal, se diseñó con detalle otro instrumento de planeamiento general, más sencillo que el anterior, útil para ordenar municipios menores, denominado Normas Subsidiarias municipales, que fue muy utilizado en la región hasta los años 90, y que en una parte de los municipios de la Región siguen siendo el instrumento que establece la ordenación urbanística de todo el municipio, siendo todas de alcance pleno. Los 45 municipios de la Región de Murcia tienen planeamiento general desde hace décadas.

Con las posteriores leyes de los años 90 no se incide significativamente sobre las figuras de planeamiento general y con la sentencia del Constitucional 61/1997 quedan claramente consolidadas las competencias de las comunidades autónomas en materia urbanística. A partir de este momento se produce un gran despliegue en la elaboración de sus propias leyes urbanísticas, Murcia entre ellas.

La Ley del Suelo de la Región de Murcia en 2001 (LSRM) simplifica las figuras de planeamiento general posibles para la ordenación urbanística de los municipios, dejando únicamente el Plan General Municipal de Ordenación como instrumento de planeamiento para la ordenación integral del municipio.

Al comienzo de la andadura de la LSRM la situación del planeamiento general se resume en el siguiente plano esquema de la Región de 2002, donde los municipios ordenados mediante Normas Subsidiarias eran todos los que figuran con trama de rayas. El color determina la legislación en base a la cual fueron elaboradas. En extensión su peso era menor, pero en número era mucho mayor. La LSRM tiene en cuenta esta situación en sus disposiciones transitorias, y recoge la aplicación del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU), en lo que no se opongan a sus prescripciones, de forma que la regulación de las Normas Subsidiarias vigentes se encuentra asistida por el Reglamento.



Región de Murcia
 Consejería de Obras Públicas
 Vivienda y Transporte
 Dirección General de Vivienda
 Arquitectura y Urbanismo

SITUACION DEL PLANEAMIENTO GENERAL (31-12-02)

PLANEAMIENTO VIGENTE

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S.-75

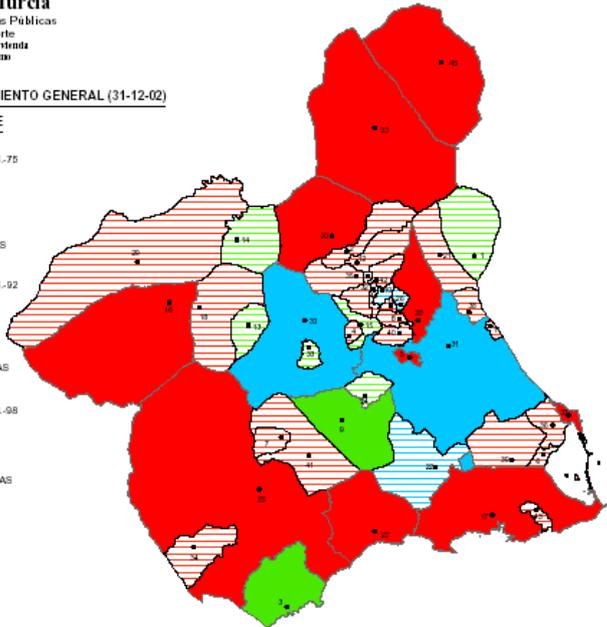
- PLAN GENERAL
- NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S.-92

- PLAN GENERAL
- NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S.-98

- PLAN GENERAL
- NORMAS SUBSIDIARIAS

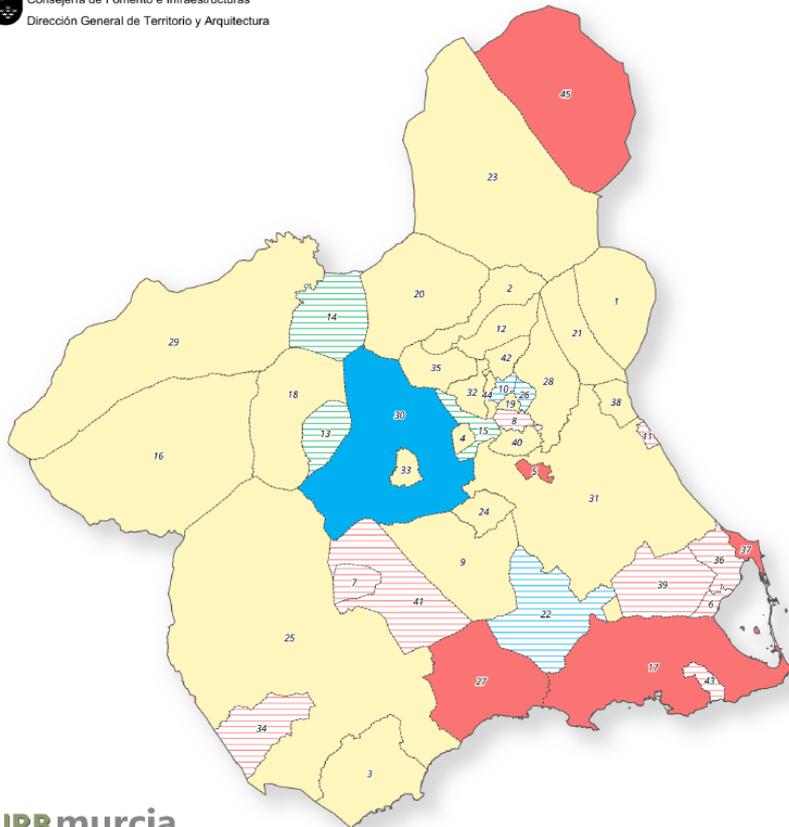


- 1.- AGUILLA
- 2.- ABRAJIL
- 3.- AGUILAR
- 4.- ALBUJES
- 5.- ALGANTARILLA
- 6.- LOS ALCAZARES
- 7.- ALEDO
- 8.- ALJANIZ
- 9.- ALHAMA DE MURCIA
- 10.- ARCHENA
- 11.- BENSIL
- 12.- BLANCA
- 13.- BULLAS
- 14.- CALASPARRA
- 15.- CAMPOS DEL RIO
- 16.- CARAVACA
- 17.- CARTAGENA
- 18.- CERRILLOS
- 19.- CELTI
- 20.- CEZA
- 21.- FORTUNA
- 22.- FUENTE ALAMO
- 23.- JURILLA
- 24.- LIBRILLA
- 25.- LORCA
- 26.- LORQUI
- 27.- MAGARICH
- 28.- MOLINA DE SEGUIRA
- 29.- MORATILLA
- 30.- MULA
- 31.- MURCIA
- 32.- OJOS
- 33.- PULPI
- 34.- PUERTO LUMBRERAS
- 35.- RICOTE
- 36.- SAN JAVIER
- 37.- SAN PEDRO DEL PRINAR
- 38.- SANTOMERA
- 39.- TORRE PACHECO
- 40.- TORRES DE COTILLAS(LA)
- 41.- TOTANA
- 42.- ULEA
- 43.- URDÓN (LA)
- 44.- VILLALBA
- 45.- YEBLA

La situación del planeamiento general a 31 de diciembre de 2022 en la Región queda esquematizada de la siguiente forma, donde se observa que aún hay un número significativo de municipios con trama rayada (15 de 45), cuyo planeamiento general vigente siguen siendo sus anteriores Normas Subsidiarias Municipales.



Región de Murcia
 Consejería de Fomento e Infraestructuras
 Dirección General de Territorio y Arquitectura



- Normas Subsidiarias (TRLS 1976)
- Normas Subsidiarias (TR 1992)
- Plan General (Ley 1998)
- Normas Subsidiarias (Ley 1998)
- Planeamiento adaptado a TRLSRM

Observaciones

ALEDO, CARTAGENA y PUERTO LUMBRERAS: Por sentencia firme del TSJ de Murcia fue anulada la aprobación definitiva del PGMO adaptado al TRLSRM



EL PLAN GENERAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La legislación regional es heredera del TR76, y asume como figura principal para la planificación urbanística municipal el Plan General Municipal de Ordenación, denominación ya recogida en dicho texto. Tanto en sus determinaciones, como en su documentación y contenido, como en su tramitación, se sigue el esquema tradicional, si bien, se incorporan también, y se adaptan, otras cuestiones procedentes de otras legislaciones, como la regulación estatal de la Ley 6/98, vigente en ese momento, o la ambiental, cuya incidencia ya había sido asumida desde la Ley 4/1992, de 30 de junio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

Cuando tiene lugar la elaboración de la primera ley regional están presentes por un lado inquietudes ambientales, que marcan determinadas exigencias al planeamiento, confiadas en su mayor parte al estudio del impacto que las actuaciones pudieran tener sobre el medio ambiente; y por otro lado, inquietudes económicas, que exigen una oferta amplia de suelo disponible para su urbanización, abaratamiento de suelo y, en consecuencia, unidades residenciales más accesibles económicamente, estas últimas fueron asumidas plenamente por la Ley 6/98.

Esto determina que se empuje al Plan General a establecer clasificaciones de suelo muy amplias para su transformación urbanística, al tiempo que se le añade mayor complejidad documental para justificarlas. Se ha de estudiar en detalle todo el término municipal, detectando aquellos suelos con algún tipo de valor que impida su transformación, clasificando como urbanizables el resto, y elaborar un Estudio de Impacto Ambiental que defienda la propuesta.

Los Planes Generales elaborados en base a la legislación anterior consideraban el carácter residual del suelo no urbanizable, es decir, aquél que se clasificaba como tal por el mero hecho de no haber sido incluido como urbano o urbanizable; sin embargo, los Planes Generales elaborados en base al TRLSRM asumen el carácter residual del suelo urbanizable, debiendo por tanto clasificar como tal todo el suelo cuya clasificación como urbano o no urbanizable no estuviera justificada.

La vigente legislación, LOTURM, mantiene gran continuidad con el anterior TRLSRM, manteniendo el Plan General Municipal de Ordenación (PGMO) como instrumento central del planeamiento urbanístico, si bien, incorpora algunos planteamientos nuevos derivados de la legislación estatal vigente en el momento de su redacción, esto es: el TRLS08 y la Ley 8/13, actualmente TRLSRU15, introduciendo algunas cuestiones de sostenibilidad, que han de repercutir en los nuevos modelos territoriales.

El PGMO, siguiendo la tradicional estructura jerárquica del planeamiento urbanístico, se desarrolla mediante otros planes sectoriales, denominados Planes Parciales y Planes Especiales, pudiendo completarse la ordenación mediante otros instrumentos complementarios, que son los Estudios de Detalle (art. 113 LOTURM).

PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN

Es el instrumento de planeamiento urbanístico que establece el modelo territorial y urbano de todo el municipio mediante la ordenación integral del mismo. Para ello determina la clasificación del suelo y la estructura general que la articula, estableciendo condiciones tanto de desarrollo y transformación, como de preservación y protección.

En el ejercicio de sus facultades ha de tener en cuenta aquellos instrumentos de ordenación territorial vigentes, adaptándose a los mismos. (art. 114 LLOTURM).

La ordenación integral que lleva a cabo el PGM de todo el municipio tiene distintos niveles en función de la clase de suelo correspondiente, ya que, el planeamiento se organiza no sólo bajo principios jerárquicos, sino también de especificidad. De forma que, para determinadas actuaciones puede resultar necesario un plan específico, y en ese caso el PGM se limita a establecer el marco y las condiciones bajo las que se tiene que llevar a cabo.

Así, en las áreas de suelo urbano que delimite debe establecer la ordenación pormenorizada completamente detallada y definida para poder llevar a cabo las actuaciones edificatorias; en las de suelo urbanizable ha de fijar fundamentalmente ámbitos de desarrollo, usos globales e intensidades que deberán ser respetadas por el planeamiento de desarrollo que finalmente ordene pormenorizadamente estos ámbitos; y en las de suelo no urbanizable ha de establecer la regulación normativa que garantice su no transformación urbanística y la protección de sus valores. La ordenación de estos tres niveles se conecta y coordina mediante una estructura formada por sistemas generales que soportan el modelo (art. 115 LOTURM).

Esta definición de competencias por clase de suelo se hace un poco más compleja para flexibilizarlas, permitiendo resolver situaciones que requieran un tratamiento diferente. Por ejemplo, en suelo urbano pueden existir determinadas áreas que, por su situación especial, requieran de un instrumento adhoc posterior y el PGM puede remitir la definición de su ordenación pormenorizada a un Plan Especial que la lleve a cabo, para el que fijará las condiciones de desarrollo y su ámbito de movimiento. En este caso, tiene obligación de ordenar el ámbito, pero la pospone justificadamente. Por otra parte, en suelo urbanizable sectorizado puede que el PGM considere necesario establecer una pre-ordenación para mejor comprensión de las condiciones de desarrollo establecidas para estos sectores, así como, de la imagen futura de la ciudad; puede incluso llegar a establecer la ordenación pormenorizada de los sectores, de forma que no resulte necesario llevar a cabo el Plan Parcial; pero en estos casos el PGM está actuando con carácter subsidiario respecto del instrumento que debe ordenar el ámbito, debiendo distinguir claramente las determinaciones que le son propias de las que corresponden al instrumento de desarrollo.

Las determinaciones propias del PGM vienen recogidas en los artículos 116 a 120 LOTURM.

DETERMINACIONES GENERALES

1. Definitorias del modelo territorial y urbano:
 - Clasificación del suelo.
 - Estructura general y orgánica del territorio, integrada por los sistemas generales que son los siguientes: comunicaciones, infraestructuras, espacios libres y equipamientos.
 - Categorías dentro de las clases de suelo, zonificación, calificación, asignación de usos y aprovechamientos.
 - Catálogos de elementos de valor
 - Criterios y medidas de desarrollo
2. Medidas de tipo ambiental y determinación de supuestos que requieren Estudio de Impacto Territorial o Estudio de Paisaje. ~~Supuestos de evaluación ambiental~~ (eliminado por la Ley 2/2020)

3. Calificación de suelo para vivienda protegida y establecimiento de porcentajes mínimos al margen de las reservas obligatorias establecidas por la Ley.
4. Establecimiento de primas de aprovechamiento de hasta el 20% para usos alternativos al residencial no protegido. En hotelero (concretado por la Ley 10/2018) la prima será del 20%, 30% y 40% según categoría 3, 4 y 5 estrellas.

Clasificación de suelo

Es una determinación propia y única del PGMO. Ni siquiera los instrumentos de ordenación territorial o los de ordenación ambiental pueden clasificar suelo, aunque ambos pueden establecer orientaciones y condicionantes a la clasificación que deben ser tenidos en cuenta necesariamente por el Plan General. Si bien, existe el supuesto singular de las Actuaciones de Interés Regional, que pueden elaborarse con el contenido propio de una modificación de Plan General y pueden producir su modificación automática con la aprobación y declaración, y con ello llegar a clasificar suelo (art. 34 LOTURM).

Las tres clases de suelo que ha de contemplar el PGMO son: urbano, urbanizable y no urbanizable. La Ley permite que los sistemas generales no sean incluidos en ninguna de éstas (art. 79 LOTURM). Lo cual no significa que analizado el sistema general correspondiente no se pueda determinar la clasificación de suelo que le corresponde, pero permite mayor flexibilidad en su obtención, ya que, puede ser incorporado en ámbitos de gestión pertenecientes a distintas clases de suelo sin tener que entrar en posibles contradicciones.

La clasificación determina el régimen, los derechos y deberes correspondientes, y con ello el contenido de la propiedad de los suelos afectados.

Los Planes elaborados en base al TRLSRM establecen clasificaciones extensivas de suelo urbanizable, tanto sectorizado como sin sectorizar, y especialmente en esta última categoría. La LOTURM recoge planteamientos sostenibles en los que reconoce el valor del suelo como recurso y su carácter finito, estableciendo que el suelo que se clasifique como urbanizable para su transformación ha de ser el necesario (art. 84.1 LOTURM). Para ello se han de hacer las estimaciones e hipótesis reales que justifiquen su extensión y localización. La Agenda Urbana Española incide directamente sobre esta cuestión.

Estructura general y orgánica del territorio

Los sistemas generales, siguiendo la clasificación recogida en el RPU, se dividen en: comunicaciones, infraestructuras, equipamientos y espacios libres. Los dos primeros vienen condicionados por cuestiones técnicas de servicio y suministro para la población y actividades económicas, y los dos últimos por unos estándares que impone la Ley. Todos los sistemas generales que recogen los distintos Planes Generales deben quedar incluidos en alguno de éstos; por ejemplo, las distintas superficies de sistema general de área de mejora ambiental del Plan General de Murcia, que adopta una denominación distinta, deben quedar incluidas en alguna de las mencionadas. Los tipos no son a decisión del Plan General, independientemente de que éste pueda establecer particularidades acordes con sus objetivos.

La superficie de sistema general de espacios libres públicos deberá cumplir el estándar mínimo de 20 m² por cada 100 m² de aprovechamiento residencial. Dentro de este sistema se pueden incluir superficies que así se califiquen por sus valores naturales y paisajísticos, pero se deberá tener en cuenta que no computan en el estándar (son una carga que se añade) se ha de justificar su necesidad, se han de calificar como preferentes y se han de establecer medidas para su

conservación. Volviendo al Plan General de Murcia, los sistemas generales forestales GD-NF1, que se delimitaron en la adaptación al TRLSRM, con la LOTURM no están justificados al no poder considerarse como preferentes (sin entrar en los otros dos requisitos).

El sistema general de equipamientos lo forman tanto los públicos como los privados que tengan entidad y funcionamiento como tal, pero se debe reservar superficie suficiente de equipamiento comunitario de titularidad pública y como mínimo 4 m² por cada 100 m² de aprovechamiento residencial; aunque este estándar se eleva a 8 m² en municipios de más de 20.000 habitantes y a 13 m² en los de más de 100.000.

El cumplimiento de estándares, en cualquier caso, ha de estar referido al aprovechamiento residencial de todo el suelo urbano y urbanizable sectorizado.

Categorías, zonificación, calificación, asignación de usos y aprovechamientos

Ha de establecer igualmente las categorías correspondientes dentro de las distintas clases de suelo. Tiene especial incidencia la delimitación del suelo urbano consolidado que se corresponde básicamente con el suelo urbanizado del TRLSRU15, y tiene unas obligaciones distintas del suelo urbano sin consolidar. Las categorías posibles son las que define la LOTURM para cada clase de suelo; según el municipio el PGMO deberá establecer más o menos. En todos existirá, al menos, suelo urbano consolidado.

La zonificación y calificación queda directamente relacionada con la asignación de usos y aprovechamientos que ha de realizar. Dependiendo de la clase y categoría de suelo se determinan usos globales o pormenorizados, aprovechamientos de referencia y edificabilidades.

Catálogos de elementos de valor

Los elementos del territorio con valor, que merezcan incluirse en un catálogo, pueden ser de muy diversa índole y localizarse en cualquier clase de suelo. Éstos deben incluirse en el catálogo del PGMO atendiendo los requerimientos sectoriales, cuando proceda.

En el TR76 se contemplaba la elaboración de catálogos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, y en su caso, del planeamiento general, pero no se trataba de documentación necesaria del Plan General. Esto explica que el planeamiento general elaborado en la Región con antelación al TRLSRM no contenga un documento de catálogo. Aunque algunos contienen determinaciones al respecto, o un listado de elementos protegidos, y una regulación normativa que determina las posibilidades de actuar sobre los mismos.

Esta cuestión tiene relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2007 de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia que considera los elementos incluidos en los “catálogos” de los planes vigentes en 2007 como Bienes Catalogados por su Relevancia Cultural.

Disposición adicional segunda. Bienes catalogados en el planeamiento urbanístico.

Los bienes catalogados en el planeamiento urbanístico hasta la entrada en vigor de la presente Ley gozarán del régimen jurídico de protección previsto en la misma para los bienes catalogados por su notable valor cultural, salvo que se proceda a su declaración como bienes de interés cultural, y serán inscritos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia y en el Registro General del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia

El catálogo del PGMO deberá recoger, en relación con el valor cultural, aquellos elementos que sean BIC, Bien Catalogado por su Relevancia Cultural o Bien Inventariado, en función de lo que

determine el órgano de la Carm competente en la materia. Estos elementos formarán parte del Registro General del Patrimonio Cultural de la Región de Murcia (art. 33 Ley 4/2007).

Al margen de estos elementos, el PGMO puede recoger aquellos otros que justificadamente considere oportuno incorporar a su propio catálogo para su adecuado tratamiento.

Criterios y medidas de desarrollo

Circunstancias que determinan la necesidad de Revisar el PGMO, y el mismo debe establecer unos indicadores que una vez alcanzados conlleven el inicio de la Revisión correspondiente. Hasta octubre de 2022 existía un límite legal recogido en el art. 171 LOTURM, pero éste se ha eliminado con la modificación realizada por el DL 5/2022. Al haber sido suprimido este límite resulta de aplicación el criterio de sostenibilidad recogido en el TRLSRU15 en su Disposición Transitoria Cuarta.

Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad.

Si, trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

Plazos para el cumplimiento de deberes y el régimen de las construcciones existentes disconformes teniendo en cuenta la distinción entre fuera de ordenación y fuera de norma.

Reservas para patrimonio público de suelo y áreas de tanteo y retracto.

Especificación de las determinaciones que tienen carácter indicativo y que pueden ajustarse o alterarse.

DETERMINACIONES EN SUELO URBANO

El PGMO en Suelo Urbano debe establecer la ordenación detallada de forma que no resulte necesario, salvo excepciones, llevar a cabo otro instrumento de planeamiento para materializar una actuación edificatoria, aunque pueden resultar necesarias operaciones de gestión y urbanización. Para ello debe tener en cuenta las preexistencias, que serán el condicionante principal sobre el que tomar la decisión de mantenimiento y continuidad, o de transformación urbanística. Para la definición de la ordenación deberá establecer lo siguiente:

a) Delimitación de su perímetro, distinguiendo y justificando las diferentes categorías de suelo urbano conforme a lo establecido en esta ley, así como aquellos ámbitos sujetos a planeamiento de desarrollo y plazos para su ejecución.

b) Zonificación, mediante asignación de usos, tipologías pormenorizadas y aprovechamientos correspondientes a las diferentes zonas

c) Reglamentación detallada de usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la edificación y su entorno. Cuando se trate de conjuntos históricos y bienes de interés cultural, se estará a lo establecido por la legislación de protección del patrimonio histórico.

d) Calificación de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, diferenciando las que forman parte del sistema general de espacios libres, en cuantía adecuada para cumplir el estándar global establecido y satisfacer las necesidades de la población.

e) *Calificación del suelo necesario para localización de los equipamientos colectivos, distinguiendo los de titularidad pública y privada, tales como sanitarios, asistenciales, educativos, culturales, sociales, religiosos, deportivos, recreativos u otros análogos, pudiendo establecerse los usos específicos de forma indicativa, diferenciando los que forman parte del sistema general, en cuantía adecuada para cumplir el estándar global establecido y satisfacer las necesidades de la población y de conformidad con las previsiones y requisitos de la legislación específica.*

f) *Delimitación de las unidades de actuación con los criterios señalados en esta ley, a efectos de la obtención de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita destinados a viales, espacios libres y zonas verdes y dotaciones públicas, así como aquellas unidades de actuación que tengan por objeto las operaciones de reforma y renovación urbana. En las unidades de actuación se expresará y justificará el aprovechamiento y el porcentaje de cesión en aplicación de lo dispuesto en esta ley, en relación con los apartados siguientes.*

g) *Cuantificación comparativa del aprovechamiento de todas las unidades de actuación de cada una de las áreas urbanas homogéneas que se delimitarán a estos efectos, pudiendo justificarse diferencias de aprovechamiento de hasta un quince por ciento, utilizando como parámetro de referencia el producto del aprovechamiento expresado en m^2/m^2 por el coeficiente de suelo neto edificable de la unidad en m^2/m^2 .*

h) *Justificación de la reducción de cesión de aprovechamiento que pueda establecerse en las unidades de actuación, en función de las cargas e indemnizaciones que soporten a que se refiere el artículo 87.*

i) *Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos públicos, con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad del suelo urbano, excepto en las áreas sujetas a Plan Especial; todo ello con sujeción a las determinaciones establecidas sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas por la normativa específica.*

j) *Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aquellos otros servicios que, en su caso, establezca el plan de conformidad con la legislación específica, distinguiendo los existentes de los previstos.*

k) *Evaluación económica de la implantación de los servicios, actuaciones aisladas y ejecución de las obras de urbanización a desarrollar por iniciativa pública, justificando su viabilidad económica.*

l) *Introducir parámetros de ecoeficiencia con soluciones para paliar los efectos climatológicos, como:*

- *Utilización de pavimentos permeables como medida para evitar la impermeabilización de suelos.*
- *Resolución de la evacuación de aguas mediante redes separativas de pluviales y residuales.*
- *Establecimiento de sistemas de reutilización de aguas pluviales (economía circular).*
- *Implantación de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) en los modelos de urbanización.*
- *Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible para aquellos suelos de especiales escorrentías (SUDs).*
- *Adopción de medidas de economía circular, reciclaje de residuos de la construcción y eficiencia energética en todas las instalaciones urbanas.*

m) *En suelo urbano no consolidado se establecerá las reservas mínimas para arbolado:*

- *En ámbitos de uso residencial u hotelero: la plantación o conservación de un árbol por cada 100 metros cuadrados edificables.*
- *En ámbitos de uso terciario o industrial: la plantación o conservación del número de árboles que, justificadamente, se establezca.*

Los dos últimos apartados que hacen referencia a cuestiones de eco-eficiencia y arbolado fueron introducidos en 2020 por la Ley 2/2020.

También recoge la LOTURM la posibilidad de establecer en unidades de actuación una reserva de vivienda protegida al margen de la obligatoria, indicada en la Disposición Adicional Cuarta. Lo cual se ha de tener en cuenta en la equidistribución de aprovechamientos, y siempre sin olvidar el criterio de cohesión social. Por ejemplo, si en una unidad de actuación sin consolidar el PGMO considera necesario, aparte del obligado 30% de edificabilidad residencial destinado a vivienda protegida, calificar mayor superficie con este destino, podrá hacerlo hasta alcanzar el 50% de la edificabilidad residencial, pero no más.

DETERMINACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

La misión básica del PGMO en relación con el suelo no urbanizable es la de preservarlo de su transformación urbanística. Para ello ha de estudiar y conocer tanto los valores de esa parte del territorio cuya protección impide su transformación, como los condicionantes que lo hacen inadecuado para el desarrollo urbanístico y desaconsejan su destino urbano. En el primer caso se encuentran, por ejemplo, los espacios naturales protegidos, y en el segundo, por ejemplo, terrenos en zonas inundables o de flujo preferente. El PGMO contiene:

- a) Delimitación de las áreas así clasificadas, de conformidad con los criterios recogidos en esta ley, justificando las razones de su inclusión en cada una de las categorías.*
- b) Delimitación de los ámbitos sujetos a planeamiento específico, con las medidas de protección, mejora y conservación.*
- c) Medidas, condiciones y limitaciones para cada una de las categorías en razón de los valores a proteger, dirigidas a evitar la formación de núcleos urbanos, de conformidad con el régimen urbanístico establecido en esta ley.*
- d) Normativa a la que deban sujetarse las construcciones para su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúen.*
- e) Establecimiento del régimen urbanístico de autorización de las actividades económicas que puedan ser compatibles con esta clase de suelo.*

Aparte de las medidas procedentes de la legislación específica que puedan resultar de aplicación, es de gran importancia valorar adecuadamente las posibilidades que se deben ofrecer en relación a construcciones y autorizaciones excepcionales, que se pueden conceder para llevar a cabo actuaciones en esta clase de suelo. Unas las puede permitir el ayuntamiento directamente mediante licencia y otras requieren una autorización de la Carm, previa a la licencia. La LOTURM, igual que el anterior TRLSRM, ofrece amplias posibilidades en el artículo 95, por la remisión que efectúa al 101, relativo al suelo urbanizable sin sectorizar.

La gran competencia que supone este suelo, sin obligaciones, para el suelo urbanizable y urbano, hace que sea objeto de numerosas solicitudes para realizar actuaciones aisladas de edificación y uso, distintos del uso natural de los terrenos.

DETERMINACIONES EN SUELO URBANIZABLE

En relación con el suelo urbanizable el PGMO contiene sus propuestas más discrecionales, con las que define el modelo de crecimiento de sus núcleos. Al actuar sobre suelo rural con no muchos condicionantes puede diseñar asentamientos que reúnan requisitos novedosos respecto de la ciudad heredada. En cualquier caso, conforme a los principios sostenibles actuales, el Plan General debe justificar documentalmente, con los cálculos correspondientes, la necesidad que le obliga a consumir suelo. También ha de explicar por qué son terrenos aptos y adecuados para su transformación urbanística.

El suelo urbanizable sectorizado es el necesario para resolver las necesidades existentes y previstas a medio plazo; la delimitación de los distintos sectores ha de ser homogénea, en base a elementos reconocibles, y el uso global y aprovechamiento de referencia establecen la densidad edificatoria, enmarcada en la clasificación que recoge el artículo 119. Los usos globales son el Residencial y de Actividad Económica, como establecía el TRLSRM, pero se incluye la posibilidad de los usos Mixtos. Éstos no son una categoría nueva, sino que se encuadran en las ya definidas, pero con una parte del aprovechamiento destinada a otro uso, lo cual, repercute en las obligaciones relativas al cumplimiento de estándares generales y locales.

Con frecuencia el suelo urbanizable sectorizado es el encargado de resolver el déficit de sistemas generales del suelo urbano, a través su vinculación y adscripción a distintos sectores. Las determinaciones que ha de contener el PGMO son las siguientes:

- a) Delimitación de las áreas de suelo urbanizable sectorizado para su desarrollo urbanístico a las que se vincularán o adscribirán los sistemas generales necesarios para su ejecución.*
- b) Asignación de usos globales y aprovechamientos de referencia a los distintos sectores delimitados que se adscribirán a alguna de las siguientes categorías, según el uso predominante:*
 - Residencial de alta densidad: más de 0,75 a 1m²/m² inclusive.*
 - Residencial de media densidad: más de 0,50 a 0,75m²/m² inclusive.*
 - Residencial de baja densidad: más de 0,25 a 0,50 m²/m² inclusive.*
 - Residencial de mínima densidad: hasta 0,25 m²/m² inclusive.*
 - De actividades económicas: hasta 0,75 m²/m² inclusive.*
 - Usos mixtos: en cualquiera de estas categorías se podrá admitir la mezcla de usos en la proporción que el Plan General establezca, debiendo tenerse en cuenta a efectos del cumplimiento de los estándares señalados para los sistemas generales, referidos a aprovechamiento residencial.*
- c) La vinculación o adscripción de sistemas generales y la inclusión de cada sector en una de las categorías anteriores deberá justificarse en relación a su coherencia con el modelo territorial y al principio de la equidistribución de beneficios y cargas y no se alterará como consecuencia de las modificaciones o primas de aprovechamiento que se apliquen en el planeamiento de desarrollo.*
- d) El Plan General podrá establecer una preordenación básica de los sectores o una ordenación pormenorizada, suprimiéndose, en este último caso, la necesidad de planeamiento de desarrollo, siempre que se contengan las determinaciones previstas en esta ley para estos planes. No obstante, se podrá modificar la ordenación establecida en el Plan General, siempre que no se altere sustancialmente su estructura general, mediante el planeamiento de desarrollo.*

La clasificación del suelo urbanizable con categoría de sin sectorizar también está sometida a la obligación de justificar la necesidad de su clasificación. En la legislación regional no se prevé un instrumento previo al Plan Parcial o Especial, como sucedía con el TR76 que obligaba a un procedimiento de concurso y un instrumento previo denominado Programa de Actuación Urbanística.

El Plan General delimita áreas que posteriormente pueden irse dividiendo en sectores por los propios planes parciales, cumpliendo una serie de requisitos. No existe instrumento o documento de sectorización. Las determinaciones son:

- a) Delimitación de las distintas áreas homogéneas, asignando los usos globales y categorías señalados en el apartado anterior.*
- b) Criterios para la delimitación de los sectores, de forma que se garantice su adecuada inserción en la estructura general establecida por el plan y constituyan una unidad geográfica y urbanística integrada.*
- c) Características técnicas y magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones de transformación urbanística, en función de los distintos usos y categorías, señalando los sistemas generales necesarios para su desarrollo y la dotación correspondiente a los de espacios libres y equipamientos, cuya cuantía no podrá ser inferior al estándar mínimo del plan.*
- d) Aprovechamiento de referencia, establecido de forma fija u opcional, dentro de los márgenes establecidos para las diferentes categorías.*

En caso de que el Plan General delimite superficies de urbanizable especial, o Áreas Singulares, debe contener las especificaciones y condiciones necesarias para su desarrollo mediante los

Planes Especiales previstos ad-hoc por la LOTURM para estos supuestos. Cumpliendo en cualquier caso los estándares de sistema general.

Si se establecen regímenes transitorios para cualquiera de las categorías, en aplicación de los artículos 100 y 101 LOTURM, se han de establecer las condiciones y su límite objetivo.

Los sistemas generales de infraestructuras y redes han de poder soportar el crecimiento previsto, y en el sectorizado las conexiones han de estar definidas.

Al margen de lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta, se ha de establecer una reserva mínima de vivienda protegida del 10% de la edificabilidad residencial de los sectores de uso global residencial, salvo mínima densidad. Esta obligación no queda condicionada por ningún límite temporal, ni transitoriedad.

Art. 119.3 LOTURM

d) Sin perjuicio de las reservas mínimas establecidas en esta ley, se reservará un porcentaje de aprovechamiento destinado a vivienda de protección pública en cada una de las áreas y sectores de uso global residencial, excepto los de mínima densidad, con una cuantía mínima del diez por ciento de la edificabilidad residencial del sector.

DETERMINACIONES PARA LOS SISTEMAS GENERALES

Una de las mayores novedades introducidas por la LSRM fue la de atribuir aprovechamiento a los sistemas generales adscritos o vinculados para su obtención, evitando de esta forma la tradicional técnica del aprovechamiento medio o tipo. La LOTURM continúa con el mismo procedimiento, condicionado a que se les atribuya el mismo aprovechamiento que al sector. Si se definen áreas homogéneas de aprovechamiento y existe cierta proximidad entre el sector y los sistemas generales vinculados o adscritos, se suple en cierta medida la falta de equidistribución.

El PGMO distingue los vinculados a un sector concreto de los adscritos a un conjunto de sectores sin particularizar. Si bien, no puede quedar indeterminado el aprovechamiento que se le atribuirá, porque el Plan tiene que calcular la edificabilidad que conlleva dicha adscripción, que tiene repercusión en el cálculo de estándares.

También se añade una regla de proporcionalidad entre el sector y los sistemas generales vinculados o adscritos, consistente en que *el aprovechamiento resultante de aplicar el aprovechamiento de referencia a la superficie del sector más la de los sistemas generales correspondientes no supere el máximo de la categoría asignada por el Plan General.*

Se han de distinguir los existentes de los previstos, en relación con estos últimos la forma de obtención, y aquellos que son preferentes de los diferidos. Los vinculados o adscritos al suelo urbano y urbanizable sectorizado son preferentes.

OTROS INSTRUMENTOS AUXILIARES DEL PLAN GENERAL

NORMAS COMPLEMENTARIAS

No constituyen per se un instrumento de planeamiento general, son un posible complemento al PGMO, cuyo objeto es regular aspectos no previstos, insuficientemente desarrollados o su modificación no sustancial. Estas Normas Complementarias no se han de confundir en ningún caso con las Normas Subsidiarias Municipales, mencionadas anteriormente.

Son muy escasas las ocasiones en las que resulta más adecuado redactar unas Normas Complementarias que realizar una Modificación del Plan General. Pueden tener interés para resolver una situación que va a tener una corta duración frente a la vigencia del Plan. Se han utilizado, por ejemplo, en el Plan General de Lorca para la incorporación y desarrollo de determinadas actuaciones relacionadas con los efectos ocasionados por el terremoto de 2011.

Las determinaciones vienen recogidas en el art. 122 LOTURM.

- a) Fines y objetivos de su promulgación expresando su conveniencia y oportunidad.*
- b) Ámbito de aplicación.*
- c) Relación con el Plan General.*
- d) Disposiciones que complementen o suplan la normativa del plan.*

Los documentos de las Normas Complementarias se recogen en el art. 141 LOTURM y son básicamente: Memoria, Planos de información y ordenación (en su caso) y Normativa.

NORMAS TRANSITORIAS

No se trata de un Instrumento de planeamiento, pero se modificó el punto 4 del art. 145 LOTURM por la Ley 10/2018 (modificado posteriormente por la Ley 6/2020) para definir la posibilidad de redactar unas normas transitorias en determinados casos excepcionales, en los que el Consejo de Gobierno considere necesario suspender la vigencia del Plan General existente, por motivos recogidos en dicho artículo.

Este régimen jurídico, que se concretará en unas normas transitorias, no tendrá la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos cuando no realicen modificación alguna en la clasificación prevista en el planeamiento, por referirse exclusivamente a:

- Al suelo urbano.*
- Suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio.*
- A los núcleos rurales.*

Su alcance y objeto estará limitado a establecer el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores.

La única ocasión, hasta la fecha, en la que se ha planteado hacer uso de esta posibilidad, tuvo lugar en relación con el Plan General de Cartagena de 1987 tras la anulación por Sentencia firme del TSJ de la Revisión aprobada en 2011, pero la tramitación de estas Normas quedó interrumpida por el inicio de una nueva Revisión del Plan General, actualmente en tramitación.

DOCUMENTOS DEL PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN

Los documentos que componen un PGM para la expresión de todas las determinaciones anteriores son en buena parte los establecidos hace más de medio siglo, es decir, memorias, planos de información y ordenación, normativa, programa de actuación y estudio económico financiero. Pero se añade un número importante de documentos complementarios, que pretenden fundamentalmente informar, evaluar, justificar y asistir en la toma de decisiones; así aparecen los documentos ambientales y los de análisis del impacto territorial, de la movilidad y de la sostenibilidad económica, más todos los motivados por el cumplimiento de la abundante legislación sectorial afectada, dando lugar a sucesivos anexos de la memoria, como los cálculos de la demanda de recursos hídricos para CHS o del cumplimiento de límites de aprovechamiento en la zona de influencia de Costas. En relación con los documentos que recogen condiciones de desarrollo, éstos se completan con las fichas de los ámbitos de planeamiento y gestión y un catálogo.

En relación a la memoria resulta especialmente relevante que los cálculos necesarios se realicen con la precisión necesaria, ya que, el cumplimiento de los estándares legales se apoya en éstos.

Por ejemplo, el cálculo de la edificabilidad residencial correspondiente al suelo urbano, si no se realiza correctamente por presentar cierta complejidad, incide posteriormente cuando se requiere la justificación de dotaciones y resulta más costoso resolver su déficit.

Todos los documentos se detallan en el art. 140 LOTURM.

a) Memoria, que establecerá la conveniencia y oportunidad, los objetivos estratégicos del plan referidos al municipio, señalará las conclusiones de la información urbanística y justificará el modelo de desarrollo urbano y territorial y las determinaciones de carácter general, definirá los elementos estructurales del plan y justificará las delimitaciones de las distintas clases y categorías de suelo y su aplicación a los diferentes áreas, ámbitos o sectores.

Comprenderá una memoria informativa, una memoria justificativa del cumplimiento de las exigencias legales y una memoria de ordenación, explicativa de sus determinaciones, así como los estudios complementarios precisos, en particular el estudio de impacto territorial, previsto en esta ley y la documentación ambiental exigible conforme a la legislación aplicable.

El estudio de impacto territorial se referirá particularmente a las previsiones para el suelo urbano y urbanizable sectorizado e integrará un estudio de movilidad, atendiendo al principio de movilidad sostenible, que deberá tener en cuenta el transporte colectivo.

Se justificará el cumplimiento de los requerimientos de la legislación básica, tales como los relativos al análisis de riesgos naturales, a la demanda hídrica y afecciones al dominio público hidráulico y litoral, así como a las infraestructuras afectadas por el plan.

b) Planos de información, reflejando la situación inicial del municipio, características del suelo y la edificación e infraestructuras existentes, como base para justificar las clasificaciones y calificaciones propuestas.

c) Planos de ordenación, que establecerán la estructura orgánica del territorio, identificando sus elementos estructurales, la clasificación del suelo, usos globales, sistemas de gestión y elementos protegidos.

Los planos se graficarán a escala adecuada a su objeto, distinguiendo la escala territorial y la urbana, con referencia a la cartografía básica regional. Se incluirá la ordenación integrada de todo el término municipal como mínimo a escala 1:25000, el suelo urbanizable y urbano no ordenado como mínimo a 1:5000 y el suelo ordenado a 1:1000.

d) Normas Urbanísticas aplicables a los distintos tipos de suelo, distinguiendo entre: Normas Generales, Normas de Protección, Normas de Gestión, Normas de Urbanización, Normas de Uso y Edificación y Normas Transitorias.

En las Normas Urbanísticas se incluirán fichas de planeamiento y gestión de cada sector o ámbito remitido a plan especial, y de la unidad de actuación que prevea el plan.

e) Catálogo de construcciones y elementos naturales, históricos, artísticos o ambientales a proteger.

f) Programa de Actuación de los objetivos, directrices y estrategia de desarrollo a corto, medio y largo plazo y la previsión de obtención y ejecución de los sistemas generales y actuaciones de iniciativa pública.

g) Estudio económico-financiero y evaluación económica de las inversiones públicas que se comprometan para la ejecución de sus determinaciones.

h) Informe de sostenibilidad económica que efectuará análisis estático del impacto del desarrollo del Plan General en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, incluyendo todos los sistemas generales previstos, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

A veces los Planes Generales contienen determinaciones en los distintos documentos que resultan difíciles de interpretar, son erróneas o se contradicen. Para resolver cuestiones de este tipo el Plan debe contener reglas de interpretación y/o prevalencia de documentos. Las reglas se basan en dar prioridad a documentos normativos y de ordenación frente a informativos y justificativos, y a los planos de mayor escala y especificidad frente a menor escala y generalidad.

Por ejemplo, el PGM de Lorca contiene en su normativa el siguiente artículo.

Art. 9 Interpretación y jerarquización de la documentación del Plan General

Las Normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes y la realidad social en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidades expresados en la Memoria.

La jerarquización de carácter general en caso de conflicto de interpretación de lo expresado en las determinaciones comprendidas en el Plan General Municipal de Ordenación, salvo en los casos que expresamente se indique lo contrario, será la siguiente:

- 1. Normas urbanísticas*
- 2. Planos de ordenación*
- 3. Planos de gestión*
- 4. Memoria de gestión*
- 5. Memoria de ordenación*
- 6. Evaluación de impacto territorial*
- 7. Programa de actuación*
- 8. Estudio económico-financiero*

Si se dieran contradicciones gráficas entre planos de diferente escala, se estará a lo que indiquen los de mayor escala (menor divisor). Si fuesen contradicciones entre mediciones sobre plano y sobre la realidad, prevalecerán estas últimas. Y si se diesen entre determinaciones de superficies fijas y de coeficientes y porcentajes prevalecerán estos últimos en su aplicación a la realidad concreta.

Si existieran contradicciones entre las propuestas explícitas contenidas en los Planos de ordenación y Normas urbanísticas, y las propuestas o sugerencias de los Planos de información y la Memoria se considera que prevalecen aquellas sobre éstas.

Por último, y con carácter general en cualquiera de los supuestos de duda, contradicción o imprecisión de las determinaciones, prevalecerá aquella de la que resulte menor edificabilidad, mayores espacios públicos, mayor grado de protección y conservación del patrimonio cultural, menor impacto ambiental y paisajístico, menor contradicción con los usos y prácticas tradicionales, y mayor beneficio social o colectivo, salvo prueba de la función social de la propiedad y sometimiento de ésta a los intereses públicos.

INSTRUCCIÓN DE ESTANDARIZACIÓN Y NORMALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. ITU-PL1

En relación con la documentación de los instrumentos de planeamiento, y en especial el Plan General Municipal de Ordenación, la Consejería de Fomento e Infraestructuras aprobó una instrucción técnica el 26 de septiembre de 2019, publicada en el Borm de 9 de octubre. El objetivo fundamental es homogeneizar los datos y la documentación correspondiente a los instrumentos de planeamiento, bajo estándares y criterios que mejoren y faciliten:

- Elaboración
- Legibilidad y comprensión
- Seguridad en su aplicación
- Control de legalidad
- Integración en el Sistema Territorial de Referencia y su publicación en el geoportal Sitmurcia

Se indica cómo se han de identificar y numerar los documentos, las siglas que se han de emplear, el índice que ha de seguir la normativa del Plan General, las plantillas que se han de utilizar en las fichas de planeamiento y de gestión, condiciones que ha de reunir la documentación gráfica y se describen las entidades necesarias para elaborarla.

La instrucción también contiene un anexo, donde se incluye un procedimiento de cálculo para la aplicación del apartado 3 del art. 171 LOTURM relativo a la obligación de revisión del PGM. Dado que el mencionado apartado ha sido suprimido por el DL 5/2022, este anexo no resulta de aplicación.

Las siglas que representan la clasificación y las categorías se recogen a continuación y esquematizan las determinaciones generales básicas del PGM. La instrucción opta por no incluir a los sistemas generales en ninguna de las clases de suelo (art. 79.2 LOTURM).

