

1.7.	<p>PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL</p> <p>ELABORACIÓN, TRAMITACIÓN Y EFECTOS DE LOS PLANES.</p> <p>Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia Título VII (parte 3)</p>
------	---

25 abril 2023

INCISO SOBRE TRAMITACIÓN AMBIENTAL DE PLANES

En temas posteriores se analizará con detalle la legislación ambiental, que incide significativamente en la tramitación de los planes urbanísticos, pero conviene apuntar muy brevemente unas cuestiones para situar correctamente los apartados siguientes.

La Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (LEA) estableció que todos los planes (definidos en su art. 5) se han de someter a evaluación ambiental estratégica y ésta puede ser ordinaria (EAO) o simplificada (EAS). Esto implica dos tramitaciones ambientales distintas, pero ambas comienzan con la elaboración de un borrador (Avance) del Plan y está prevista la escalada de la evaluación simplificada a la ordinaria para aprovechamiento de actuaciones.

A partir de la misma, resulta operativo en general, comenzar la elaboración de todos los planes con un Avance.

ELABORACIÓN Y ACTOS PREPARATORIOS DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

ELABORACIÓN DEL PGMO

El Plan General Municipal de Ordenación es el instrumento de planeamiento que va a decidir el modelo territorial y urbano, es el tablero sobre el que plasmar las políticas municipales y las reglas que permitan alcanzar importantes objetivos urbanísticos de interés general, con lo que, el ayuntamiento correspondiente ha de ser necesariamente el agente encargado de su elaboración, también de sus posibles Normas Complementarias. En casos excepcionales, de falta de capacidad; o inacción frente a una obligación de revisión, adaptación o elaboración; o por afección a más de un municipio; corresponderá a la Comunidad Autónoma (art. 145 LOTURM). En ningún caso puede ser elaborado por particulares.

Para uno de estos casos excepcionales, en los que la CARM aprecie la necesidad de intervenir por los motivos expuestos, se introdujo la posibilidad de elaboración de unas Normas Transitorias.

Las Modificaciones del Plan General también corresponden al ayuntamiento, pero en este caso los particulares tienen la posibilidad de proponerlas para su tramitación, y si son aceptadas, son asumidas como propias (art. 147.3 LOTURM).

ELABORACIÓN DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

El planeamiento de desarrollo puede ser elaborado por el ayuntamiento, por otros organismos sectoriales y por los particulares (generalmente propietarios), siendo este último caso el más frecuente.

Los Planes Parciales, Especiales y Estudios de Detalle pueden ser elaborados por: ayuntamiento, particulares y organismos competentes a nivel urbanístico; los Planes Especiales pueden ser elaborados por organismos competentes en materia sectorial que motive el Plan Especial (art. 146 LOTURM). Cuando afecten a más de un municipio pueden ser elaborados por sus ayuntamientos mediante acuerdo, o por la Dirección General competente en urbanismo (art. 148 LOTURM).

Para proceder a su elaboración los particulares deben estar legitimados para ello, según se detalla en el art. 147 LOTURM.

Los propietarios adquieren legitimación en función del porcentaje que representen sus terrenos respecto de los incluidos en el ámbito, el mínimo exigible varía en función del sistema de actuación previsto, y se ha de tener en cuenta la totalidad del ámbito, incluidos los sistemas generales vinculados previstos.

En la redacción de 2015 se hacía referencia a los propietarios de los sistemas generales previstos, pero en la modificación realizada por la Ley 2/2020 se añadió la palabra “vinculados”, lo cual, puede generar problemas con propietarios de sistemas generales adscritos que se vean incluidos en planes parciales o especiales, sin que sean tenidos en cuenta a efectos de legitimación.

Los porcentajes son:

- Concertación Directa: 100%
- Concertación Indirecta: >25%
- Compensación: >50%

Concurrencia: cuando el particular tenga reconocida la condición de urbanizador, aunque no sea propietario.

Artículo 147. Planes de iniciativa particular.

1. Los particulares, propietarios de suelo, podrán elaborar, y elevar a la Administración competente para su tramitación, los instrumentos de desarrollo del planeamiento general, siempre que estén legitimados para ello, conforme al sistema de actuación establecido en el planeamiento y según las siguientes reglas:

a) Los propietarios de suelo que representen el cien por cien del ámbito de actuación por el sistema de concertación directa.

b) Los propietarios de suelo que representen al menos el veinticinco por ciento del ámbito de actuación para aplicación del sistema de concertación indirecta.

c) Los propietarios de suelo que representen al menos el cincuenta por ciento del ámbito de actuación para aplicación del sistema de compensación.

d) Estos porcentajes se medirán sobre la totalidad del ámbito de actuación, incluidos los sistemas generales vinculados previstos, excluyendo, en su caso, los suelos de dominio público preexistentes.

2. Los particulares, aunque no sean propietarios, estarán legitimados cuando tengan reconocida su condición de urbanizador en el sistema de concurrencia.

3. Con independencia de lo previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 145, los particulares podrán proponer modificaciones de planeamiento general para su oportuna tramitación, y caso de ser aceptadas por la Administración competente, serán asumidas como propias.

4. Los propietarios incluidos en alguna actuación urbanística deberán presentar los instrumentos de desarrollo en los plazos que, en su caso, establezca el planeamiento general.

5. Una vez legitimados, les serán facilitados por los organismos públicos cuantos elementos informativos precisaren para llevar a cabo la redacción y podrán efectuar en fincas particulares las ocupaciones temporales necesarias para la redacción del plan con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

Para la elaboración de instrumentos de desarrollo, resulta útil, y en algunos casos obligatoria, la obtención de un documento que acredite las condiciones que se requieren para llevar a cabo esa actuación urbanística, este documento en la LOTURM es la **CÉDULA DE URBANIZACIÓN** (art. 151), contiene las condiciones y determinaciones ya establecidas por el planeamiento, la ordenación territorial u otra legislación sectorial y analiza las alternativas para resolver las conexiones. Vincula al ayuntamiento, que la expide (durante 2 años), pero este documento no es un instrumento de planeamiento, ni es tampoco un instrumento de sectorización.

Puede ser:

- Optativa: en suelo urbano y suelo urbanizable sectorizado (emisión < 1 mes)
- Obligatoria: en suelo urbanizable sin sectorizar (emisión < 3 meses)

La solicitud se ha de acompañar de un avance de planeamiento del ámbito a desarrollar.

Artículo 151. Cédula de Urbanización.

1. La Cédula de Urbanización es el documento acreditativo de las condiciones requeridas para el desarrollo de una actuación urbanística y su correcta implantación territorial.

2. La Cédula de Urbanización contendrá las condiciones y requisitos exigidos por el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial, así como las posibilidades o alternativas de conexión a las infraestructuras existentes o previstas del municipio, sin perjuicio de otras determinaciones legalmente establecidas. Se expedirá por el ayuntamiento a petición de cualquier propietario incluido en el ámbito de la actuación, acompañando un avance de planeamiento del sector a desarrollar.

3. En suelo urbanizable sin sectorizar, será preceptiva la solicitud de cédula para el desarrollo de cualquier actuación urbanística, debiendo recabarse por el ayuntamiento informe a la dirección general competente en materia de urbanismo, que deberá emitirse en el plazo de un mes. El plazo total para emisión de la cédula en este supuesto será de tres meses desde su solicitud.

4. También podrá solicitarse dicha cédula para suelo urbano o urbanizable sectorizado, a fin de concretar los requisitos a exigir en el planeamiento de desarrollo. En estos supuestos el plazo para emisión será de un mes.

5. La Cédula de Urbanización vinculará a la Administración actuante respecto de la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo.

6. La cédula caducará a los dos años de su emisión y, en todo caso, por modificación del planeamiento que le afecte.

7. Obtenida la cédula o transcurrido el plazo señalado para su emisión, se entenderá habilitado el solicitante para la presentación del planeamiento de desarrollo, siempre que estuviera legitimado para ello, siendo indemnizables por el ayuntamiento los costes del mismo, en caso de no alcanzarse la aprobación definitiva por causas no imputables al promotor.

No se ha de confundir la Cédula de Urbanización con la Cédula Urbanística que es el documento acreditativo del régimen aplicable a una finca con las cuestiones urbanísticas relevantes que expide el ayuntamiento a solicitud de un particular (art. 177 LOTURM).

AVANCE (art. 152 LOTURM)

El avance de planeamiento es el primer documento que formaliza el agente encargado de su elaboración para iniciar su tramitación, salvo en los Estudios de Detalle que, considerados instrumentos complementarios, no están obligados a someterse a evaluación ambiental.

Delimita el ámbito y establece una preordenación básica, con la estructura general y la zonificación correspondiente, contemplando alternativas.

Ha de acompañar la solicitud de

- Inicio de tramitación ambiental de los planes, con el documento ambiental
- Cédula de urbanización
- Consulta previa a la Dirección General competente en urbanismo
- Programa de actuación (en algunos casos)

Con el TRLSRM no era obligatoria la elaboración de avance para la tramitación del planeamiento de desarrollo, salvo que estuviera sometido a evaluación ambiental. Tras la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental que determina que todos* los planes están sometidos a evaluación ambiental, simplificada u ordinaria, la LOTURM asumió dicha condición, incorporando la obligación de avance en todos los casos, a excepción del Estudio de Detalle.

* salvo las excepciones del apartado 4 de la DA 1ª LOTURM tras modificación DL 5/2022.

SUSPENSIÓN VOLUNTARIA DE LICENCIAS (art. 153.1 LOTURM)

El ayuntamiento puede acordar la suspensión de licencias de parcelación, edificación y demolición en un ámbito determinado por considerarlo necesario para estudiar y resolver problemas de ordenación. El plazo de suspensión finaliza al año, salvo que se haya producido la aprobación inicial, en cuyo caso, comienza el plazo de suspensión obligatorio.

El acuerdo ha de detallar las áreas y usos afectados y publicarse en BORM y en la Sede electrónica.

Esta suspensión puede realizarse con carácter preventivo, por ejemplo, ante la necesidad de modificar el planeamiento para establecer una protección o catalogación antes de que se realicen actuaciones o demoliciones que causen una pérdida irreparable; o porque exista un conflicto social ante la implantación de determinados usos y se paralicen todas las iniciativas en curso para lograr una solución de compatibilidad.

TRAMITACIÓN DEL PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN

En el caso del PGM, antes de que incidiera la evaluación ambiental, su elaboración siempre comenzaba con avance por tratarse de un plan que afecta a todos los habitantes del municipio y puede ofrecer alternativas de ordenación sustancialmente distintas.

Pueden existir otras actuaciones, como programas de participación ciudadana, con los que integrar la colaboración general de la población; pero, en cualquier caso, el documento de Avance del PGM se ha de someter a exposición pública como mínimo 1 mes.

Las modificaciones del PGM tienen que seguir, en principio, la misma tramitación que el PGM, pero en el caso de las No Estructurales (MPG_N), y también las Normas Complementarias (NNCC), no están obligadas a exposición pública de su Avance, aunque sí al trámite ambiental de consultas. Si bien, con la última modificación de la Disposición Adicional Primera LOTURM, realizada en 2022 por el DL 5/2022 se ha incluido un apartado 4 con supuestos de modificaciones de instrumentos ya evaluados ambientalmente, que no requieren evaluación ambiental.

Una vez recibidas todas las sugerencias, e informes se termina de elaborar el PGM generando la versión para aprobación inicial que ha de ser sometida a informe de los distintos organismos sectoriales (en algunos casos, previo a la aprobación inicial, si así lo indica su legislación) y que aprobada inicialmente se ha de someter a información pública, durante 2 meses, como mínimo, para presentación de alegaciones, y entre otros se solicita informe a la Dirección General competente en urbanismo que tiene un mes para emitirlo (2 meses si es una modificación no

estructural del PGMO o Normas Complementarias). En el caso de modificación Estructural (MPG_E) la exposición pública podrá ser de 1 mes si está sometida a Evaluación Ambiental Simplificada (EAS). En modificación No Estructural y Normas Complementarias es de 1 mes.

Con el resultado de la exposición pública e informes sectoriales se elabora la siguiente versión que se somete a aprobación provisional. Tras este acuerdo puede que resulte necesaria nueva exposición pública si se producen cambios sustanciales respecto de la versión aprobada inicialmente fruto de la integración de alegaciones, informes sectoriales o la Declaración Ambiental Estratégica. Esta exposición pública será parcial, referida a dichos cambios.

En modificaciones No Estructurales y Normas Complementarias¹ no se requiere esta fase, salvo que proceda su sometimiento a Evaluación Ambiental Ordinaria (EAO).

Se elabora la versión para aprobación definitiva teniendo en cuenta posibles alegaciones, informes y correcciones y se remite a la Dirección General competente en urbanismo para que proceda a su aprobación definitiva en un plazo máximo de 3 meses desde la entrada de documentación completa en registro. En el caso de las modificaciones Estructurales el plazo para resolver es de 2 meses.

En las modificaciones No Estructurales y Normas Complementarias, con el resultado de la exposición pública tras la inicial y los informes sectoriales, se elabora la versión para aprobación definitiva que es aprobada por el ayuntamiento. Tras lo cual, da traslado a la Dirección General competente para su archivo.

Esquema simplificado de la tramitación del PGMO, MPG_E, MPG_N y NNCC, sin detalles del trámite ambiental.

	Fase	Plazos Art. 161, 162, 169 LOTURM	Exposición pública EP	
	Acuerdo		Duración	Actuación
Actos preparatorios	AVANCE Ayuntamiento. PGMO; MPG_E NNCC; MPG_N	MPG_N: 2 meses Silencio negativo	EP_AV PGMO: 1 mes MPG_E: 1 mes MPG_N: potestativo (1m) NNCC: potestativo (1m)	Sugerencias. Suspensión licencias: potestativo, máximo 1 año
Tramitación	Aprobación INICIAL Ayuntamiento. PGMO; MPG_E NNCC; MPG_N		EP_AI PGMO: 2 meses MPG_E: 2m (EAO) 1m (EAS) MPG_N: 1 mes NNCC: 1 mes	Alegaciones. Suspensión licencias: obligatorio, 1 año, máximo 2 años (o AD).
	Aprobación PROVISIONAL Ayuntamiento. PGMO; MPG_E ¹	DAE	EP_AP? Sólo si hay cambios sustanciales, es Parcial (solo los cambios)	Alegaciones.
	Aprobación DEFINITIVA Consejero: PGMO; MPG_E Ayuntamiento: NNCC; MPG_N	PGMO: 3 meses MPG_E: 2 meses Silencio positivo	Publicación en BORM y Sede (art.159 LOTURM art. 70 ter Ley 7/1985 LRBRC art.109 LPAI)	Recursos.

La LOTURM tuvo en cuenta la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (LEA), básica en la mayor parte de su contenido, y detalló la tramitación de los planes contemplando la incidencia y simultaneidad de la tramitación ambiental.

El documento de Avance, que ha de contemplar diferentes alternativas, cumple las funciones del borrador necesario para el trámite ambiental y acompaña al Documento Inicial Estratégico que se somete a un primer trámite de consultas al tiempo que se produce la exposición pública. En base a éstos y el resultando de las consultas el órgano ambiental emite el Documento de Alcance detallando las cuestiones que se han de contemplar en el Estudio Ambiental Estratégico (EAE) que se elabore junto con la versión del PGMO para aprobación inicial. En la exposición pública, EP_AI, se incluye también el mencionado EAE, y se realiza el segundo trámite de consultas ambientales. La LOTURM teniendo en cuenta la LEA estableció el plazo de exposición pública en 2 meses para incluir los 45 días hábiles (dh) que señalaba la LEA. En la Región, la modificación de la Ley 4/2009 de Protección Ambiental Integrada que se realizó en 2020 con la Ley 5/2020 fijó un plazo de 1 mes, pero posteriormente se ha corregido recogiendo el plazo estatal de 45 dh (Ley 2/2022-DL 4/2021).

La versión del PGMO que se elabora para aprobación provisional contiene el resultado de la EP y consultas de las cuestiones ambientales, que también se incorporan al documento específico ambiental (EAE'). Estos documentos son los finales que se han de remitir al órgano ambiental para que lleve a cabo la Declaración Ambiental Estratégica (DAE).

El ayuntamiento incorpora al PGMO las determinaciones que procedan de la DAE y elabora la versión para aprobación definitiva que remite a la Dirección General competente. Si se desprendieran cambios sustanciales del proceso anterior respecto de la aprobación inicial sería necesaria nueva exposición pública parcial, de los cambios.

Una vez recibido el documento urbanístico en su versión para aprobación definitiva, el EAE', la DAE y un extracto de aspectos ambientales y medidas de seguimiento, se analiza y se resuelve sobre el mismo mediante Orden del consejero competente en urbanismo, que podrá optar por una de las siguientes modalidades: aprobar definitivamente (AD), AD a reserva de subsanación de deficiencias, AD de forma parcial, suspender la AD o denegar la AD (art. 158 LOTURM).

La aprobación definitiva se ha de publicar en el Borm con los requisitos del art. 159 LOTURM, que ha de tener en cuenta igualmente el art. 109 de la Ley 4/2009 de Protección Ambiental Integrada de la RM (LPAI).

- Orden del consejero
- Extracto de aspectos ambientales (art. 109 LPAI)
- Normativa urbanística
- Dirección electrónica con el contenido íntegro del plan

Coordinación de la tramitación urbanística con la ambiental en Evaluación Estratégica Ordinaria

FASE	TRAMITACIÓN AMBIENTAL		
	Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria		
Documento de Planeamiento Versión:	Documento Ambiental	Órgano Ambiental	Consulta/ Publicación
AVANCE VAV1	Documento Inicial Estratégico= DocIE		Notificaciones y Consulta a las Administraciones (CA1)*
		Documento de Alcance Estratégico= DALcE 3 meses	EP@*,**
INICIAL VAI1, VAI2	Estudio Ambiental Estratégico= EAE		Notificaciones y Consulta a las Administraciones (CA2)** Exposición Pub (EP_AI)** 45 dh
PROVISIONAL VAP1, VAP2 Elaboración VAD1	Estudio Ambiental Estratégico +CA2+EP_AI= EAE'	Análisis ambiental del Expediente y documentos 6 meses	
		Declaración Ambiental Estratégica= DAE	BORM: DAE* (EP_AP)** si se derivan cambios sustanciales respecto de la (EP_AI)
DEFINITIVA VAD1	EAE' + DAE+ Extracto ambiental y medidas de seguimiento (SAE)		BORM**: Orden AD+ Referencia a EP@ del Plan íntegro + SAE (art 109 LPAl) + NU (art 159 Loturm)

*= Realizado por/en el Órgano ambiental

**= Realizado por/en el Órgano sustantivo

EP@= Publicación en sede electrónica

En las modificaciones No Estructurales que, en principio, no se han de someter a evaluación ambiental ordinaria (Disposición Adicional Primera LOTURM), el trámite ambiental termina con un Informe Ambiental Estratégico que se ha de incorporar a la versión para aprobación inicial, con lo que, no interfiere en el resto de la tramitación urbanística y se puede proceder a la aprobación definitiva tras la exposición pública. Si la modificación puede no ser objeto de evaluación ambiental conforme al apartado 4 de la DA primera, en el avance se debe incorporar la justificación de que se cumplen los requisitos del apartado 5, no procediendo consultas ni Informe Ambiental Estratégico.

En las Normas Complementarias se introdujo en 2020 una contradicción en su tramitación con la modificación de la DA primera operada mediante La Ley 2/2020 (Decreto-Ley 3/2020), que estableció que éstas deben someterse a evaluación ambiental ordinaria, cuando en la LOTURM se les otorga carácter y tramitación de modificación No Estructural. Con esta obligatoriedad, tienen que sufrir la tramitación de modificación Estructural del PGMO. Con lo cual, difícilmente va a resultar oportuno tramitar Normas Complementarias; siempre será más ágil elaborar una modificación No Estructural del PGMO.

En cualquier caso, los cambios en la tramitación urbanística derivados de la ambiental no afectan a la competencia para su aprobación definitiva que, como en las modificaciones No Estructurales, corresponde al ayuntamiento (art. 165 LOTURM).

Como se ha explicado, la tramitación del Plan General es larga y compleja y se toma como referencia para el resto de planes y modificaciones, aunque ésta se simplifica en alguna de las fases, dependiendo del trámite ambiental. La tramitación comentada del PGMO se detalla en el art. 160 LOTURM.

Artículo 160. Tramitación del Plan General Municipal de Ordenación.

1. Cuando los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular un avance con los criterios, objetivos y posibles alternativas, el ayuntamiento lo someterá a información pública durante un mes para la presentación de sugerencias.

Junto con el avance, se formulará y expondrá al público la documentación necesaria para iniciar el trámite ambiental, conforme a la legislación específica.

Simultáneamente, se remitirá a la dirección general competente en materia de urbanismo a efectos informativos, se realizará el trámite de consultas previsto en la legislación ambiental y se solicitarán los informes que, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial específica, procedan.

A la vista del resultado de las consultas e informes que procedan, el ayuntamiento dispondrá lo conveniente para la elaboración del plan.

2. Terminada la fase de elaboración del plan, el ayuntamiento podrá acordar la aprobación inicial que contendrá el estudio ambiental estratégico, así como, el resto de instrumentos complementarios precisos. La anterior documentación se someterá a un trámite de información pública de dos meses de duración como mínimo.

Simultáneamente se someterá al trámite de consultas previsto en la legislación ambiental, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios, así como a la dirección general competente en materia de urbanismo, otorgando un trámite de audiencia a los ayuntamientos limítrofes.

Los informes y las consultas habrán de evacuarse en el plazo de dos meses, cuando no esté fijado un plazo expreso mayor en la legislación sectorial de aplicación.

3. A la vista del resultado de la información pública y de las consultas y previo informe de las alegaciones presentadas y de los informes emitidos, el ayuntamiento podrá acordar la aprobación provisional del plan con las modificaciones que procedieren, que podrán afectar también al estudio ambiental estratégico.

4. El plan aprobado provisionalmente y el estudio ambiental estratégico se remitirán al órgano ambiental para la formulación de la declaración ambiental estratégica.

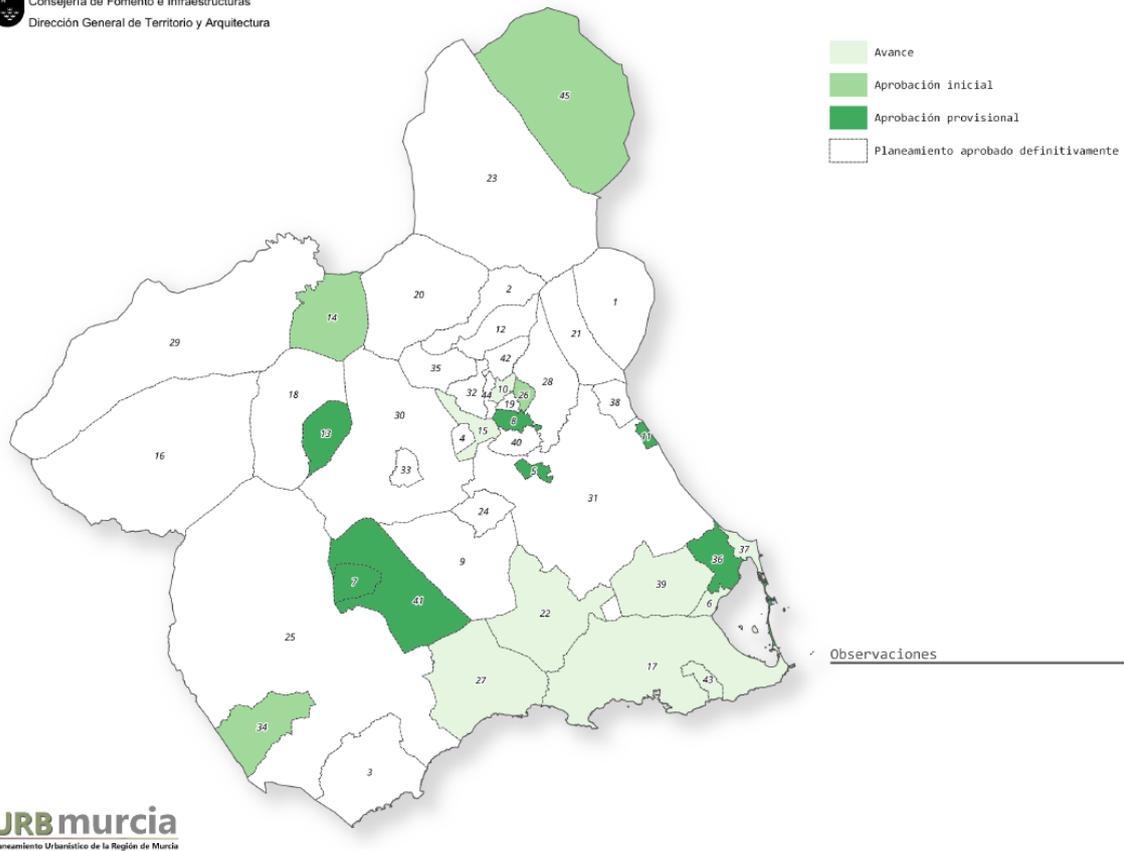
5. Las modificaciones realizadas en el documento aprobado provisionalmente serán sometidas a un nuevo trámite de información pública si dichas modificaciones significaran un cambio sustancial respecto al plan aprobado inicialmente.

A estos efectos, se entenderá por cambio sustancial la alteración del modelo de desarrollo urbano y territorial, pero no las alteraciones puntuales de los elementos integrantes del mismo.

6. El ayuntamiento podrá someter de forma parcial a nueva información pública las modificaciones introducidas en el acuerdo de aprobación provisional en las áreas que se delimiten.

7. Cumplidos estos trámites, el ayuntamiento remitirá el plan con copia del expediente completo a la consejería competente en materia de urbanismo para que resuelva sobre su aprobación definitiva.

Los municipios con PGMO en tramitación a fecha 31 de diciembre de 2022 son los que figuran en el siguiente plano esquemático. Todos aquellos que no hubieran alcanzado la aprobación provisional en el momento de entrada en vigor de la LOTURM tienen que adaptarse a la misma (Disposición Transitoria Primera).



Planeamiento en tramitación a 31 de diciembre de 2022

TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

La tramitación de los Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle (considerados como complementarios) es más sencilla que la anterior, porque puede ser que solo requieran una evaluación ambiental simplificada (EAS) o, incluso que no la requieran, como es el caso de los Estudios de Detalle (art. 166.1 LOTURM) y por ello no requieren Avance (art. 152.2 LOTURM). El planeamiento de desarrollo que requiera sometimiento a Evaluación Ambiental Ordinaria debe seguir la tramitación del art. 160 LOTURM (art. 165 LOTURM), cambiando notablemente los tiempos de tramitación al tener que sufrir la aprobación provisional y Declaración Ambiental Estratégica.

A continuación, se incluye un esquema de tramitación de planeamiento de desarrollo no sometido a Evaluación Ambiental Ordinaria, y por ello, sin necesidad de ser sometido a aprobación provisional.

Fase	Acuerdo	Plazos Art. 169 LOTURM	Exposición pública EP	
			Duración	Actuación
Actos preparatorios	AVANCE Ayuntamiento. PP; PE	PP; PE: 2 meses	EP_AV PP; PE: potestativo (1m)	Sugerencias. Suspensión licencias: potestativo, máximo 1 año
		Silencio negativo IAE		
Tramitación	Aprobación INICIAL Ayuntamiento. PP; PE ED	ED: 2 meses	EP_AI PP; PE: 1 mes ED: 20 d(h)	Alegaciones. Suspensión licencias: obligatorio, 1 año, máximo 2 años (o AD)
	Aprobación DEFINITIVA Ayuntamiento: PP; PE ED	ED: 6 meses Silencio positivo	Publicación en BORM y Sede (art.159 LOTURM art. 70 ter Ley 7/1985 LRBRC art.109 LPAI)	Recursos.

En el caso de los Planes Parciales y Especiales la tramitación ambiental ha penalizado enormemente la tramitación urbanística, ya que, aparte de elaborar el documento de Avance, éste ha de acompañar a un Documento Ambiental Estratégico, se han de someter a notificaciones y consultas y el órgano ambiental ha de pronunciarse sobre los mismos, bien mediante un Informe Ambiental Estratégico con el que finaliza el trámite ambiental (Evaluación Simplificada), bien mediante un Documento de Alcance, con el que continúa el trámite (Evaluación Ordinaria).

Coordinación de tramitación urbanística con evaluación ambiental estratégica Simplificada (EAS)

FASE	TRAMITACIÓN AMBIENTAL		
	Evaluación Ambiental Estratégica Simplificada		
Documento de Planeamiento:	Documento Ambiental	Órgano Ambiental	Consulta/ Publicación
AVANCE VAV1	Documento Ambiental Estratégico= DocAE		Notificaciones y Consulta a las Administraciones (CA1)*
		Informe Ambiental Estratégico= IAE 3 meses	BORM: IAE*
INICIAL VAI1, VAI2			
DEFINITIVA VAD1			BORM**: Orden AD + Referencia a EP@ del Plan íntegro+ Fecha del Borm de IAE

*= Realizado por/en el Órgano ambiental

**= Realizado por/en el Órgano sustantivo (ayuntamiento)

EP@= Publicación en sede electrónica

Las modificaciones de estos planes están sometidas a las mismas reglas de tramitación, salvo aquellas que, como en el caso de las modificaciones No Estructurales del Plan General, puedan considerarse exentas de evaluación ambiental según los puntos 4 y 5 de la Disposición Adicional Primera LOTURM introducidos por el DL 5/2022.

EFFECTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES

Los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida hasta que se produce su revisión, o modificación (en la parte afectada) (art. 170 LOTURM), y obligan tanto a particulares como a la administración (art. 175 LOTURM).

Para su entrada en vigor se tiene que llevar a cabo la **PUBLICACIÓN** cumpliendo los requisitos recogidos en el art. 159 LOTURM, como se ha comentado. A la obligación ya establecida por la Ley de Bases de Régimen Local de publicar en el BORM el acuerdo y la normativa correspondiente se suma la referencia a la sede electrónica en la que está accesible el documento completo y el extracto ambiental. Incumplimientos en los requisitos de publicación tienen graves consecuencias en las actuaciones posteriores.

Los planes realizan sus previsiones en base a unos plazos y años de vigencia estimada y en el caso del PGMO éste debe especificar circunstancias y parámetros que determinan la necesidad de llevar a cabo su Revisión como, por ejemplo, una población municipal superior a determinado número, el agotamiento del suelo urbanizable, o determinado nivel de transformación urbanística; que han de funcionar como indicadores que determinan que el modelo territorial y urbano vigente hasta ese momento necesita ser sustituido por uno nuevo.

Una práctica muy común es la de ir “parcheando” la necesidad de elaborar un nuevo Plan mediante modificaciones de éste, de cierta entidad, que van desvirtuando el Plan originario, sin realizar el análisis y propuesta a nivel de todo el municipio que requerirían las nuevas circunstancias.

Para frenar esta práctica, que con frecuencia iba asociada a clasificaciones de suelo urbanizable, la Ley Estatal de Suelo 8/2007, texto refundido de 2008, recogió en su Disposición Transitoria Cuarta bajo la denominación de “criterios mínimos de sostenibilidad” las circunstancias en las que el impacto de una nueva actuación de urbanización requiere que se lleve a cabo la Revisión del Plan. Disposición que se recoge igualmente en el TRLSRU15

La LOTURM, asumiendo la necesidad de incorporar un criterio de sostenibilidad en ese sentido, en su art. 171, de **REVISIÓN** de los planes, apartado 3, incorporó para el PGMO unos límites a las posibles modificaciones que determinarían la entrada en un supuesto de revisión. Sin embargo, se ha suprimido este apartado mediante el DL 5/2022, ya no se dispone de criterio al respecto a nivel regional y se aplica la mencionada Disposición estatal.

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.

Actualmente todo el planeamiento general vigente tiene obligación de adaptarse a la LOTURM, aunque ha expirado el plazo de 6 años para acordar su aprobación inicial (Disposición Transitoria

Segunda). La adaptación de estos planes, conlleva la necesidad de revisarlos o realizar uno nuevo, ya que, requieren un nuevo modelo ajustado a las determinaciones vigentes.

En la LOTURM se incluye un artículo de “Adaptación de planes”, no existente en el TRLSRM, que resulta confuso por innecesario, porque no se corresponde con una tramitación específica. Los planes tienen obligación de adaptarse a la legislación e instrumentos que les afecten, y esta adaptación, se realiza siguiendo la misma tramitación y aprobación del instrumento que se adapta (art. 172.3 LOTURM).

MODIFICACIÓN DE LOS PLANES (art. 173 LOTURM)

Es frecuente la necesidad de introducir alteraciones o cambios en las determinaciones que contienen los planes, especialmente en el Plan General.

El PGMO debe especificar las determinaciones que son indicativas (art. 116.1.d LOTURM), que presentan alternativas o que se pueden ajustar, para ofrecer cierta flexibilidad; pero surgen imprevistos o nuevas circunstancias en el entorno, que requieren cambios en la ordenación aprobada. Éstos pueden ser de menor o mayor entidad, siempre sin alcanzar el supuesto de revisión.

La LOTURM diferencia, en relación al PGMO, las modificaciones Estructurales de las No Estructurales. Esta diferenciación no se da en el planeamiento de desarrollo.

Se considera Estructural la modificación que altere sustancialmente los sistemas generales, el uso global o el aprovechamiento del ámbito, en más de un 30% (este porcentaje fue aumentado del 20% al 30% con la Ley 2/2020-DL3/2020). También las que excedan 50 has, reclasifiquen suelo no urbanizable o reduzcan dotaciones computadas en el estándar (no en el sistema general de espacios libres, ni por debajo del mínimo legal).

Si se produce incremento de aprovechamiento se han de incrementar las dotaciones proporcionalmente. Si la cesión resultase inferior a 200 m²s se puede sustituir por superficie de edificación (m²e).

Si se altera sistema general de espacios libres, se ha de justificar el interés general y compensar la superficie en situación adecuada. Se tramita como MPG Estructural, mismo procedimiento y documentación. No implica directamente que sea MPG_E. Si en realidad tiene carácter de No Estructural el trámite ambiental es el de evaluación Simplificada, supuesto también contemplado para algunas MPG_E.

No se puede cambiar clasificación o calificación de suelo no urbanizable protegido por eliminación de sus valores, salvo razones fundamentadas de interés público.

No se puede clasificar suelo urbano en aplicación del criterio de consolidación, salvo edificaciones anteriores al Plan.

Cuando se incremente aprovechamiento, o modifique el uso global, en el expediente han de constar los propietarios o titulares de derechos de los últimos 5 años que consten en el Registro de la Propiedad.

No se requiere Modificación de Plan para la ocupación puntual de espacios libres (o dominio público) o incremento de edificabilidad, que sean indispensables por accesibilidad y eficiencia energética en edificios existentes.

Se han de recabar únicamente los informes necesarios de los organismos afectados, conforme determine la legislación correspondiente.

Artículo 173. Modificación de los planes.

1. Se considera modificación de planeamiento la alteración de las determinaciones gráficas o normativas que excedan de lo previsto en el propio plan como posibilidad de ajuste u opciones elegibles y que no alcance el supuesto de revisión, lo que deberá quedar debidamente acreditado en su formulación.

2. Las modificaciones de planeamiento general pueden ser estructurales o no estructurales, según su grado de afección a los elementos que conforman la estructura general y orgánica y el modelo territorial, teniendo en cuenta su extensión y repercusión sobre la ordenación vigente. A estos efectos se consideran modificaciones estructurales las que supongan alteración sustancial de los sistemas generales, del uso global del suelo o aprovechamiento de algún sector o unidad de actuación, en una cuantía superior al treinta por ciento, en cualquiera de dichos parámetros, referida al ámbito de la modificación.

También se considerará como estructural la modificación que afecte a más de 50 hectáreas, la reclasificación de suelo no urbanizable y la reducción de las dotaciones computadas por el plan, que no podrá incumplir, en ningún caso, los estándares legalmente establecidos.

3. La modificación de cualquier plan o su desarrollo que conlleve un incremento de aprovechamiento, precisará para aprobarla la previsión de mayores dotaciones, aplicándose los estándares señalados por el plan sobre los incrementos de aprovechamiento. Si la superficie necesaria de suelo para dotaciones fuera inferior a 200 m², podrá sustituirse por la cesión de la misma cuantía de superficie construida integrada en un solo inmueble o complejo inmobiliario.

4. Si las modificaciones de los instrumentos de planeamiento tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres públicos calificados como sistema general, deberá justificarse el interés público y su compensación con igual superficie en situación adecuada, analizando las afecciones resultantes para su posible indemnización. Se tramitará como modificación estructural y se sujetarán al mismo procedimiento y documentación determinados en esta ley para tal modificación estructural del plan general.

5. No podrán aprobarse modificaciones de planeamiento para cambiar la clasificación o calificación de suelo no urbanizable protegido que se motive en la eliminación de los valores que justificaron aquellas, salvo por razones fundamentadas de interés público.

6. No podrán aprobarse modificaciones de planeamiento para ampliación de suelo urbano por aplicación del criterio de consolidación por edificación previsto en esta ley, salvo que se trate de edificaciones anteriores a dicho plan.

7. De conformidad con lo dispuesto en la legislación básica, cuando la modificación de planeamiento conlleve incremento de aprovechamiento o modifique los usos globales del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según consten en el Registro de la Propiedad.

8. No obstante lo dispuesto en los apartados 3 y 4, no se requerirá modificación de plan en el supuesto excepcional de puntual ocupación de espacios libres o de dominio público o incremento de edificabilidad que resulten indispensables para garantizar la accesibilidad y la eficiencia energética de edificios existentes, en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo, siempre que se asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos de dominio público.

9. Las modificaciones recabarán exclusivamente los informes preceptivos y sectoriales de aquellos organismos que resulten afectados conforme a la legislación sectorial específica.

En planeamiento de desarrollo el número de modificaciones suele ser bastante limitado, salvo excepciones, como el Plan Parcial de Las Claras del Mar Menor en Los Alcázares que ha sufrido unas 9 modificaciones, o en el caso de Planes Especiales de Protección de Conjunto Histórico, de ciertas dimensiones, que afecta a una parte importante del suelo urbano.

En planeamiento general el número de modificaciones puede ser muy elevado. Por ejemplo, el Plan General de Caravaca ya ha sufrido cerca de 100 modificaciones.

En los casos de un número tan elevado resulta especialmente importante realizar un TEXTO REFUNDIDO que integre las determinaciones resultantes (art. 174 LOTURM).