

ELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR I EL PRINCIPI D'ORDENACIÓ ESCALONADA DEL PLANEJAMENT

ENRIC ARGULLOL I MURGADAS
Doctor en Dret

SUMARI: I. Introducció. II. El paper diferenciat dels Plans Generals segons les categories de sòl. III. La reforma interior. IV. Els Plans Especials de Reforma Interior. V. Les operacions de reforma interior no previstes pel Pla General i l'estructura fonamental del Pla General. VI. La relació entre els Plans Especials de Reforma Interior i el planejament superior. VII. L'operativitat, com a característica del planejament de reforma. VIII. Els Plans Especials de Reforma Interior com a llei especial o excepcional. IX. Àmbit territorial dels Plans Especials de Reforma Interior. X. Competències i procediment en la tramitació dels Plans Especials de Reforma Interior.

I. INTRODUCCIÓ

Aquest estudi té per objecte, en primer lloc, establir l'abast dels Plans Especials de Reforma Interior, especialment quan regulen operacions no previstes expressament pel planejament general, i la col·locació d'aquest instrument urbanístic en el sistema general de planejament regulat per l'ordenat urbanístic vigent. Això ens obliga a examinar les característiques d'aquest tipus de planejament especial i les previsions que a aquest respecte estan contingudes a la Llei de Règim del Sòl i Ordenació Urbana, text de 9 de març de 1976, i normes reglamentàries que la desenvolupen.

Però també és necessari analitzar la funcionalitat d'aquesta figura ja que només d'aquesta manera es pot copsar de forma plena la seva signi-

ficació. És des d'aquesta perspectiva que s'haurà d'al·ludir al paper d'aquests plans com a "lex specialis" i a la marca d'operativitat que els qualifica.

No cal un esforç especial per a posar en relleu l'actualitat que les accions de reforma interior tenen en aquest moment al nostre país. La vella figura de la reforma interior torna a estar al centre de l'atenció general, especialment en raó de la conveniència de millorar la utilització de les àrees urbanes, en front de les opcions dirigides a ampliar el sòl ja ocupat per les formes de vida urbana. Després d'un llarg període en el qual el creixement de les ciutats ha estat l'objectiu de les estratègies urbanístiques, especialitzant fins i tot l'ordenament legal en aquesta direcció, s'està produint un capgirament que porta a donar una significació prioritària a la reordenació, requalificació i reutilització de la ciutat existent. Moltes són les circumstàncies que ho expliquen, al marge de motius socials o polítics, la mateixa conjuntura econòmica avala els esforços en aquesta direcció. Així doncs, factors de molt diferent natura i responen a perspectives ideològiques diverses, estan a la base d'aquest canvi d'orientació, si bé està clar, les iniciatives que es produeixin en dosificaran la presència en funció de finalitats globals de caràcter metaurbanístic. Així, reivindicació de la ciutat, exigències dels habitants dels suburbis "centrals" i perifèrics, ideologia verda, consciència de consumidor de ciutat, són paraules que poden contribuir a explicar el perquè i el com d'una nova revalorització de la ciutat heretada i de la necessitat de renovar-la.⁽¹⁾

II. EL PAPER DIFERENCIAT DELS PLANS GENERALS SEGONS LES CATEGORIES DEL SÒL

La figura dels Plans especials de Reforma Interior és de les més antigues de la legislació urbanística,⁽²⁾ i en la seva peculiar configuració de planejament focalitzat en un punt o aspecte del territori ciutadà, al marge d'una configuració global de l'ordenació urbana de les nostres ciutats, es va arrossegar fins a la Reforma de 1975: la Llei de 1956 contemplava a l'article 16 dues figures atípiques, en el sistema introduït per aquesta Llei, com eren els plans d'extensió i els plans de Reforma Interior⁽³⁾. Aquesta continuïtat, com també la distinció entre Plans territorials i Plans especials, va ésser durament criticada⁽⁴⁾. En aquest aspecte l'ordenament vigent implica un canvi, situant en una posició coherent els Plans Especials de Reforma Interior dins el sistema de planejament urbanístic i bandejant la distinció esmentada amb la conseqüència ja apuntada pels estudiosos que precisament pel seu contingut aquests plans son plans territorials⁽⁵⁾.

Si la Llei de 1975 ha aportat aquestes necessàries precisions val a dir que, al contrari, no ha introduït instruments nous ni adequats per a portar a terme operacions de reforma interior, subsistint un planejament centrat en una visió expansionista de les ciutats. No cal dir que aquesta carència, en les circumstàncies actuals, és especialment significativa. Deixem només apuntat aquest tret del nostre ordenament urbanístic.

La Llei de 1975 va portar a una especialització del contingut del planejament general en el sentit de preveure, per una banda, unes determinacions genèricament referides a tot el territori ordenat —les previstes a l'article 12, apartat 1— i, per altra, determinacions específiques segons els diversos tipus de sòl, de manera que en sòl urbà el Pla General conté una ordenació detallada i acabada que, en canvi, en sòl urbanitzable només s'aconsegueix mitjançant la formulació del planejament parcial. L'article 11, apartat 1 de la Llei és en aquest punt molt clar:

“1. Los Planes Generales municipales tienen por objeto específico, en el suelo urbano completar en ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultase procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución”.

El mateix sentit té l'article 16 del Reglament de Planejament. D'altra banda, una simple lectura de les determinacions específiques dels Plans Generals per al sòl urbà previst es al segon apartat de l'article 12 de la Llei i l'article 29 del Reglament de Planejament permet confirmar aquesta consideració.

Hi ha, per tant, un primer element a remarcar en el sentit que l'ordenació urbanística que els Plans preveuen en sòl urbà es concreta, i va més enllà del nivell de regulació que el mateix Pla conté respecte del territori restant. Dit d'una altra manera, les determinacions del Pla General en sòl urbà, encara que correctes legalment, superen en part, des d'un punt de vista racionalitzador, el nivell de planejament que li es propi i el defineix.

Quedi clar que no es discuteix els avantatges d'un contingut diferenciat del Pla General en relació amb els diversos tipus de sòl que, precisament, responen també a diverses realitats físiques, —diferenciació de continguts que és una de les aportacions de la reforma de 1975—, sinó

que es vol posar en relleu el fet que no totes les determinacions del Pla General en sòl urbà responen al nivell del que podríem anomenar planejament regulador, sinó que són pròpies més aviat del planejament executiu que té en els Plans Parcialis la figura més paradigmàtica.

Precisament, si comparem els conceptes enumerats als articles 12.2 de la Llei i 29 del Reglament de Planejament amb els que es relacionen als articles 13.2 i 45 respectivament dels mateixos textos normatius podrem veure una estreta relació entre el contingut específic del Pla General en sòl urbà i les determinacions pròpies del planejament parcial(6).

Així doncs, i com una primera consideració a tenir en compte, es pot afirmar que en una part molt important el contingut del planejament general específic per al sòl urbà es situa en el nivell del planejament executiu, i és similar al que l'ordenament reserva als plans parciais.

Cal advertir, però, que aquesta relació s'ha d'entendre en termes generals i no com una identitat total. Les determinacions dels Plans Parciais, que per prescripció legal han de desenvolupar i no poden transgredir el previst al Pla General, no es situen només en el marc de les determinacions del Pla General vàlides per a tot el territori, qualsevulla que sia la seva classificació de sòl, sinó que, a més a més, s'entronquen amb unes determinacions específiques per al sòl urbanitzable que són diferents segons es tracti de sectors de sòl programat o no. Són les prescripcions a que fan referència els articles 12.2.2 de la Llei i 30 del Reglament pel que fa al sòl urbanitzable programat i els articles 12.2.3 de la Llei i 34 del Reglament quant al no programat(7).

Per tant, en el sí de la precisa i detallada ordenació que els Plans Generals fan sobre el sòl urbà hi ha elements clarament reguladors, assimilables o paragonables als que de forma expressa es preveuen per al sòl urbanitzable. Només amb aquesta puntualització és possible establir l'escreix de regulació del sòl urbà, respecte de l'ordenació urbanística global, o, el que ve a ser el mateix, es pot diferenciar allò que és el nucli regulador propi i essencial del planejament general de les determinacions concretes i detallades que el Pla General contempla en sòl urbà en una encertada perspectiva de dinamitzar i ajustar a la realitat la formulació del planejament. La precisió que acabem de fer no respon només a una interpretació sistemàtica de l'estructura del planejament, sinó que té una confirmació expressa en les referències que el Pla General pot fer a la renovació urbana. De seguida ho veurem. Abans volem insistir en l'existència d'un "comú denominador" de la intensitat d'ordenació pròpia del Pla General, essencial per aquest nivell de planejament, respecte del qual les determinacions específiques per al sòl urbà —algunes

i en cert grau, no totes ni de forma absoluta— impliquen un escreix d'ordenació que en situa en l'ordenació executiva que el mateix ordenament qualifica en sòl urbanitzable com a pròpia del planejament parcial.

III. LA REFORMA INTERIOR

Si bé, com hem dit, en sòl urbà correspon al Pla General fixar l'ordenació acabada i detallada, pot també en certes àrees procedir d'una forma semblant a la prevista per al sòl urbanitzable. En aquest sentit, és força aclaridor el segon paràgraf de l'article 16 del Reglament de Planejament, en el qual s'al·ludeix als objectius específics del Pla General:

“2. Los Planes Generales deberán considerar la situación urbanística anteriormente existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de propias determinaciones del Plan General, o habilitando la formulación del oportuno Plan Especial de reforma interior que desarrolle las previsiones básicas que a tal objeto establezca el propio Plan General”.(8)

Varis són els aspectes que voldríem remarcar. En primer lloc, l'admissió que al costat d'una ordenació detallada feta pel propi Pla General és possible que aquest remeti a un moment futur l'establiment de la regulació concreta. Aquesta es farà mitjançant un Pla Especial de Reforma Interior. El tercer element a considerar és que en aquest darrer supòsit, el Pla General no s'ha limitat a fer una remissió i deixar una àrea en blanc, sense ordenació ni criteris, sinó que ha d'establir “las previsiones básicas” que hauran de ser desenvolupades —això és no transgredides— pel Pla Especial. El procediment, i la relació Pla General-Pla Especial de Reforma Interior és, com es veu, idèntica a la prevista en el sòl urbanitzable entre el Pla General i el planejament parcial. Per últim, és convenient assenyalar i com a simple orientació, que l'habilitació per a formular el corresponent Pla Especial està relacionada amb el supòsit de rectificació de la situació urbanística.

El comentari del segon apartat de l'article 16 del Reglament, a l'ensem que ens ha permès reafirmar les consideracions fetes en torn de les diverses funcions del Pla General, ens ha posat de manifest una de les determinacions específiques per al sòl urbà que pot contenir aquest document d'ordenació urbanística.

En efecte, l'article 12.2.1 preveu com una d'aquestes determinacions específiques, l'assenyalament d'operacions de reforma interior. Amb més precisió, l'article 29.1 lletra b) del Reglament de Planejament es refereix a aquest tema quan contempla les determinacions específiques del Pla General per al sòl urbà i preveu, d'entre d'altres, la següent:

''b) Señalamiento de aquellas áreas en las que se prevean operaciones de reforma interior, que requieran la formulación de un Plan Especial de este carácter. Para dichas áreas el Plan General deberá fijar explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista''.

Assenyalem també que l'article 41 del Reglament, al regular el contingut del Programa d'Actuació del Pla General —la programació és una de les determinacions generals del Pla General que afecta tot el territori—, en el número 4 estableix que el Programa contindrà terminis per a realitzar operacions de reforma interior en aquest tipus de sòl⁽⁹⁾.

Els preceptes que estem considerant plantegen varies qüestions. En primer lloc, es confirma la possible existència d'àrees de sòl urbà on el Pla General no preveu l'ordenació detallada. Aquesta es remet a un document específic que ordenarà globalment l'àrea, i que és el Pla Especial de Reforma Interior. D'altra banda, s'insisteix en el caràcter operacional de la missió encarregada a aquests Plans. Aquest és un aspecte sobre el qual més endavant caldrà tornar.

En segon lloc, correspon en principi al Pla General delimitar aquestes àrees. I el mateix Pla General ha de fixar els objectius de l'operació i, al menys, els usos i les seves intensitats, precisió aquesta molt similar a les previsions del Pla General per al sòl urbanitzable programat. Cal remarcar que aquestes poden ésser les úniques determinacions del planejament general per a les àrees de reforma interior, a més de les determinacions generals del Pla General. En fi, com succeeix respecte dels sectors de planejament parcial, també la programació —això és l'ordenació en el temps establint prelacions— abasta les operacions de reforma interior.

Una conclusió, i que té valor de resum, és clara: l'anomenat planejament especial de reforma interior es situa com l'instrument definidor de l'ordenació detallada d'aquestes àrees de sòl urbà i, a l'establir-la, ho ha de fer respectant i desenvolupant les determinacions generals del Pla Ge-

neral i aquelles d'específiques que es concreten, com a mínim, en la definició d'objectius i en la previsió d'usos i les seves intensitats. En definitiva, en el supòsit de les operacions previstes el Pla General els plans especials es situen respecte d'aquest en una posició similar a l'establerta en el cas del planejament parcial. Ara bé, l'ordenament urbanístic admet al costat d'aquestes operacions, unes altres l'ordenació de les quals depen exclusivament del planejament especial ja que no estan contemplades en el Pla General. I en aquest cas la relació entre un i altre tipus de planejament es molt diferent des d'una perspectiva formal. El Pla General al no contemplar en aquest supòsit l'operació de reforma conté, com és lògic, una ordenació detallada de l'àrea a regular pel Pla especial que contempli aquesta operació no prevista, ja que si l'ordenació detallada del Pla general fos suficient o adequada als nous objectius que es pretenen seria innecessària la reforma interior i el pla que l'instrumenta, produint-se per aquesta afectació un conflicte entre la norma jeràrquicament superior, que és el Pla general, i la norma subordinada que és el Pla especial, i una possible vulneració, per tant, d'una específica concreció del principi de jerarquia normativa en l'establiment d'una escalonada ordenació del planejament urbanístic⁽¹⁰⁾.

IV. *ELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR*

Com hem dit al començament, els Plans Especials de Reforma Interior han estat objecte d'una nova regulació amb la Reforma de 1975, que els ha inserit d'una manera més coherent en l'esquema de planejament sense que, però, s'hagin perfilat de manera totalment acabada les seves característiques.

L'article 17 de la Llei fa una primera i global regulació del planejament especial. D'aquest precepte convé destacar-ne alguns trets. Els Plans Especials tenen la funció de desenvolupar el planejament director o general. Entre els seus objectius s'esmenta la "reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas". En cap cas poden substituir els Plans Generals "como instrumentos de ordenación integral del territorio". L'article 23 del mateix text contempla directament el planejament de reforma interior. El paràgraf primer en defineix els objectius de forma molt extensiva⁽¹¹⁾. El segon acota el contingut material i formal dels Plans des de dues perspectives: els adequats a la finalitat que cada Pla pretén; els propis del planejament parcial, que són un paràmetre mínim, si bé n'accepta excepcions en raó d'inutilitat. Remarquem un altre cop l'assimilació amb el planejament parcial. El

paràgraf tercer té en el context d'aquest estudi un interès especial. Es refereix a les accions de reforma interior no contemplades pel planejament general, establint les condicions de llur legitimitat. Concretament, es preveu que "el Plan Especial no modificará la estructura fundamental de aquél, a cuyo efecto se acompañará además un estudio que justifique su necesidad o conveniencia, su coherencia con el Plan General y la incidencia sobre el mismo".

Completem l'exposició de l'ordenament amb la referència als articles 83, 84 i 85 del Reglament de Planejament. L'article 83, en el primer paràgraf, estableix una interessant distinció entre operacions que portin a terme actuacions aïllades i operacions integrades de reforma interior, amb dues amb qualsevol dels fins ja indicats a la Llei. En el primer cas, la persecució dels fins es fa "conservando la estructura de la ordenación anterior". El segon paràgraf es refereix a les operacions previstes pel Pla General, que s'han d'adaptar a les seves determinacions. El paràgraf tercer reproduïx el precepte de la llei sobre les operacions no previstes. El paràgraf quart disposa l'obligació d'incloure en la documentació del Pla Especial un estudi sobre conseqüències socioeconòmiques, la justificació de mitjans per a portar a terme l'operació i "la adopció de las medidas precisas que garantizan la defensa de los intereses de la población afectada".

L'article 84 tracta de la documentació i contigut dels Plans Especials de Reforma Interior referents a operacions d'actuació aïllada, en la línia d'assimilació, ja esmentada, als Plans Parcial i amb diverses precisions sobre gestió en el sentit que si l'actuació aïllada ho permet es defineixin unitats d'actuació i sistema d'actuació.

L'article 85, encara que un error indubtable no especifica que es refereix a les operacions integrades, de fet són aquestes, per raons de sistemàtica, l'objecte del seu contingut. Es fa també l'assimilació al planejament parcial, amb una precisió diferenciadora respecte del precepte anterior que té interès en tant que l'assimilació no es fa únicament en funció de les finalitats, sinó també —i aquest és l'element diferenciador— en raó de "las operaciones previstas y los usos que se asignen al suelo". A més a més, es preveu que s'expressi el resultat del procés de participació pública i és general l'obligació de delimitar polígons o unitats d'actuació essent, en canvi, facultativa la designació de sistema d'actuació, però assegurant en qualsevol cas la connexió entre planejament i gestió.

L'exigència en el cas de les operacions integrades que s'expressin els resultats de la participació pública només pot trobar fonament en que en

aquest, —i no en els altres— és d'aplicació el previst al número 3 de l'article 147 del Reglament de Planejament en virtut del qual, en la tramitació dels Plans Especials de Reforma Interior "que afecten a barrios consolidados y que incidan sobre la población afectada", s'haurà d'observar allò previst a l'article 125 del mateix Reglament; això és, s'hauran d'exposar al públic, en el curs dels treballs, i abans de la seva finalització els criteris i solucions generals.

D'entrada, cal dir que les accions de reforma interior en les diverses modalitats i peculiaritats tant poden formular-se si la reforma interior estan contemplades en el Pla General com si no hi està prevista, sens perjudici de les particularitats d'aquest supòsit a les que ens referirem amb extensió més avall. En segon lloc, s'ha de remarcar l'amplitud de les finalitats de planejament especial de reforma interior. I aquestes finalitats poden ésser perseguides, separada o de forma combinada, pels Plans Especials que respongui a qualsevol tipus de reforma interior, estigui o no prevista aquesta pel Pla General.

Com ja s'ha apuntat, l'article 83.1 estableix una distinció entre actuacions aïllades i operacions integrades⁽¹²⁾. En el primer cas s'ha de conservar l'estructura de l'ordenació anterior; en el segon, no. Aquest és un punt molt important. Les determinacions d'un Pla Especial de Reforma Interior que tinguin per objecte una operació integrada de reforma interior no han de conservar o modificar les prescripcions urbanístiques que la conformen. Cal fixar-se en que la possibilitat d'alteració s'estén —i es limita— a l'estructura de l'ordenació anterior, és a dir, tractant-se de sòl urbà les condicions detallades i concretes de l'ordenació, que com sabem, queden fixades per les determinacions específiques del Pla General per al sòl urbà.

També sobre aquest punt cal dir que la realització d'un o altre tipus de reforma interior pot ésser previst pel Pla General o no. En el primer cas, l'actuació aïllada o operació integrada de Reforma Interior haurà d'ajustar-se a les determinacions del Pla General.

Hem destacat, tot exposant les normes aplicables, que la distinció de tipus de reforma interior es concreta també en una separada regulació —article 84 per les actuacions, article 85 per les operacions integrades— dels corresponent Plans Especials, i és fa un especial èmfasi en dos punts relatius a les operacions integrades: d'una banda, les referències a les característiques de les operacions i als usos per a fixar-ne el contingut; d'altra, l'exigència d'un tràmit de participació pública que no és altre que el previst per l'article 125 del Reglament de Planejament.

Exposades —en les seves línies generals— les condicions de regulació de les accions de reforma interior i del planejament especial, ens centrem ara en el supòsit d'operacions de reforma interior no previstes en el Pla General.

Encara que els preceptes legals i reglamentaris es refereixen a “operacions”, sembla clar que cal entendre compreses en aquest supòsit tant les actuacions aïllades com les operacions integrades. El Pla Especial de Reforma Interior, que en aquest cas no pot desenvolupar les determinacions del Pla General, ja que aquestes no existeixen, troba uns límits explícits i respecte del Pla General:

- no pot modificar l'estructura fonamental del Pla General,
- ha de justificar la conveniència de l'operació de reforma interior,
- també ha de demostrar la coherència amb el planejament general i la incidència sobre el mateix.

Remarquem que si es tracta d'un Pla Especial que contempli una actuació aïllada a més, haurà de respectar l'estructura de l'ordenació, i no únicament l'estructura fonamental.

Sembla clar que l'obligació de justificar la conveniència del Pla Especial no planteja qüestions especials, sempre que es tingui en compte que s'han d'aportar elements concrets per a demostrar-la. A l'inrevés, les limitacions lligades al Pla General tenen una significació més complexa. A la vegada constitueixen un element central per a definir les relacions entre aquest planejament especial i el planejament general.

V. LES OPERACIONS DE REFORMA INTERIOR NO PREVISTES DEL PLA GENERAL I L'ESTRUCTURA FONAMENTAL DEL PLA GENERAL

Establir allò que s'ha d'entendre per estructura fonamental del Pla General constitueix un element clau per a definir la posició d'aquests Plans Especials en el si del sistema de planejament. En aquest sentit, cal recordar les consideracions realitzades en les primeres pàgines sobre la funció del Pla General en el sòl urbà pel que fa a les determinacions específiques per a aquest tipus de sòl. Però també cal tenir en compte alguns elements que es desprenen de l'examen realitzat sobre l'ordenació legal i reglamentària dels Plans Especials de Reforma Interior.

Des d'aquesta perspectiva hom pot entendre que les determinacions

implícites sobre usos i intensitats d'aquests, derivades i deduïdes de l'ordenació detallada que resultarà afectada pel planejament especial, determinacions aquestes a les quals es refereix l'article 29.1.6 del Reglament de Planejament com a determinacions necessàries que el Pla General ha de fixar per a les àrees de reforma interior previstes en el mateix, formen part de l'estructura fonamental del Pla General, i per tant, com en el cas de les operacions previstes, han d'observar-se. Ara bé, la referència als usos i intensitats és paral·lela a les previsions que es fan per al sòl urbanitzable programat. Això vol dir que es tracta d'usos globals, i no d'usos detallats que són els propis d'una ordenació detallada —és a dir, condicions concretes d'edificació i ús— que per pròpia congruència no poden ésser elements intocables quan precisament es tracta d'alterar la regulació detallada, com correspon a una operació de reforma interior.

En aquesta mateixa direcció es pot argüir a més que quan l'ordenament urbanístic ha volgut assenyalar l'obligació que el planejament especial respecti i no alteri les normes concretes i detallades sobre volum i ús establertes pel planejament superior així ho ha disposat expressament i concreta, com per exemple a l'article 82.2 del Reglament de Planejament en relació amb els Plans Especials per a la millora del medi urbà i rural. No és aquest, però, el cas de les operacions de reforma interior, el límit dels quals es situa en una determinació de continguts globals o genèrics com és l'estructura fonamental.

Per estructura fonamental del Pla General s'ha d'entendre també les determinacions generals que s'apliquen en tot el territori ordenat pel Pla General (això és, les enunciades a l'article 12.1 de la Llei). Cal, però, advertir que com estem davant d'operacions de reforma interior no previstes expressament, és lògicament irrelevant la determinació sobre programació del desenvolupament del Pla General que, com hem vist més amunt, comprèn també les iniciatives de reforma interior contemplades pel Pla General al regular el sòl urbà, encara que la programació sigui una de les determinacions genèriques, és a dir, que afecten la totalitat del territori.

En resum, el marc en el qual s'ha de situar, i per tant respectar, el planejament especial, que reguli operacions no previstes pel Pla General està constituït per les determinacions del planejament general sobre classificació del sòl, (art. 12.1a), estructura general i orgànica del territori (art. 12.1.b), mesures de protecció (art. 12.1.d), indicadors de la revisió (art. 12.1.e) i usos globals i intensitats d'aquests que es deriven de l'ordenació detallada anterior, això és l'establerta pel Pla General al re-

gular específicament el sòl urbà. Precisament, l'article 25 del Reglament de Planejament fa referència als extrems esmentats quan enumera "los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio". L'aproximació, fins i tot de nomenclatura, és prou clara.

A aquests elements, i en raó de congruència amb les mateixes finalitats pròpies de les operacions de reforma interior (art. 23.1) es podria afegir que els percentatges que es deriven dels espais públics o d'interès públic no integrats en l'estructura general i orgànica del territori constitueixen també uns llindars mínims insalvables.

Queden així precisats els components de l'estructura fonamental del Pla General que és a la vegada un marc en el que s'han de situar les operacions de reforma interior no previstes expressament del Pla General, una limitació dels elements d'aquestes i un punt de referència per a definir la coherència del planejament especial de reforma interior amb el planejament general.

VI. *LA RELACIÓ ENTRE ELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR I EL PLANEJAMENT SUPERIOR*

El sistema de planejament del nostre país preveu l'articulació de les diverses figures mitjançant els principis de jerarquia i complement necessari: els plans superiors, d'un abast territorial més gran, no poden ésser contradits pels plans inferiors, d'àmbit territorial més reduït, les determinacions dels quals són l'instrument per a desenvolupar les prescripcions dels plans superiors (arts. 13 i 17 de la Llei). Per tant, els plans inferiors no poden formular-se sense Pla superior previ, ni poden alterar-ne les determinacions⁽¹³⁾.

La rotunditat d'aquesta regla general queda d'alguna manera matisada en relació al planejament especial i de forma singular respecte dels Plans Especials de Reforma Interior. Aquests poden estar o no prevists en el Pla General. En el primer cas, han d'adequarse a les determinacions del Pla General (art. 84.2 del Reglament). En el segon cas, hauran d'ésser coherents amb aquests (art. 84.3 del Reglament). Conseqüentment, en aquest darrer cas, s'admet que el Pla Especial alteri les prescripcions del Pla General —faci una excepció a la seva aplicació general— sempre que l'alteració no afecti l'estructura fonamental i la nova ordenació no sigui incoherent, a part que l'operació de reforma in-

terior sigui convenient o necessària.

De fet no es tracta que els Plans especials de reforma interior reguladors d'operacions no previstes es situïn al marge del principi de jerarquització del planejament urbanístic, sinó que els elements de referència per a l'aplicació d'aquest principi en aquest cas no es troben en l'ordenació detallada i concreta del Pla General en sòl urbà sinó únicament en l'estructura fonamental, perfilant-se una relació paragonable a l'existent entre Pla General i planejament parcial.

El plantejament que estem fent implica, per tant, que la formulació o l'aprovació de planejament especial de reforma interior en àrees no previstes expressament pel Pla General no exigeix la modificació del Pla General, sempre que es respecti l'estructura fonamental. Si no és així, el projecte de modificació i àdhuc si fos el cas, de revisió, esdevé necessari. Per tant, no és el Pla especial en si mateix —que naturalment altera aspectes de l'ordenació detallada— el que pot generar l'exigència d'una modificació del planejament general, sinó només aquelles determinacions que afectin l'estructura fonamental, això és, als extrems als quals abans hem al·ludit com a integradors d'aquest concepte. Amb altres paraules, el Pla Especial de Reforma Interior pot incidir —alterar, variar— en les determinacions del Pla General, sempre que no es tracti de l'estructura fonamental, i aquesta incidència no genera la necessitat d'acompanyar la tramitació del Pla especial amb un projecte de modificació del Pla General.

Vàries són les argumentacions que es poden adduir en recolzament d'aquest plantejament. En primer lloc, cal tenir en compte que si cada pla no previst necessités la prèvia i simultània tramitació de l'adequat projecte de modificació del Pla General seria supèrflua la previsió de l'article 23.3 de la Llei del Sòl i de l'article 83.3 del Reglament de Planejament. Ho seria en dos sentits: de fet ja no es tractaria d'operacions no previstes donat que com a conseqüència del projecte de modificació el Pla General passaria a preveure l'operació, desapareixent l'especialitat introduïda per aquests preceptes; seria també superflu l'establiment del límit que es desprèn de la necessitat de respectar l'estructura fonamental del Pla General i de l'anàlisi de la coherència del Pla Especial de reforma interior amb el planejament general, ja que és obvi que la modificació del Pla General no té aquests límits, i en el projecte de modificació trobaria aixopluc el pla especial. Des d'aquest punt de vista, doncs, el Pla especial de reforma interior regulador d'operacions no previstes mentre alteri l'ordenació detallada de l'àrea en qüestió, però no afecti

l'estructura fonamental del Pla General, pot aprovar-se sense necessitat de formular un projecte de modificació del Pla General.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que aquest supòsit de les operacions de reforma interior no previstes pel Pla General no és l'únic cas en que l'ordenament urbanístic preveu la possibilitat d'introduir alguna alteració en les determinacions del Pla General, sense que aquesta s'hagi de formular mitjançant o acompanyada d'un projecte formal de modificació del Pla General. Així, l'article 24 de la Llei del Sòl, al regular la nova figura dels Estudis de Detall preveu que puguin "adaptar" les determinacions dels Plans Generals, però sempre "mantendrán las determinaciones fundamentales del Plan". Evidentment, aquest supòsit té menys relleu, encara que és un exemple útil per assenyalar com l'ordenament urbanístic preveu l'alteració d'aspectes no fonamentals de la regulació del planejament general en sòl urbà mitjançant instruments urbanístics inferiors sense que sigui necessari un projecte formal de modificació(14).

I és que de fet no s'ha de confondre entre modificació material i modificació formal del planejament. El principi de jerarquia del planejament es concreta en un escalonat formal de plans, i normalment aquesta jerarquització formal es reflecteix també en el nivell material. Normalment, però no sempre, donat que la pròpia llei estableix —és veritat que de forma excepcional—, procediments que impliquen una alteració material, sense que el procediment s'adeqüi a la jerarquització formal del sistema de planejament. Com és obvi, és la mateixa Llei la que dóna validesa a aquests supòsits, essent els dels Plans especials de reforma interior d'operacions no previstes expressament un exemple notori.

Finalment, i per a completar l'exposició dels criteris de l'ordenament que confirmen l'enfoc que es fa en aquestes pàgines cal recordar que quan les decisions de les autoritats urbanístiques han pogut generar de fet una alteració del planejament, i la llei ha considerat necessària la seva expressa modificació, també de forma explícita ho ha previst. És el cas de l'autorització de projectes o obres d'iniciativa pública contraris a les determinacions del planejament en el que la resolució de l'òrgan administratiu més alt, segons les previsions legals, a la vegada que concedeix l'autorització ha d'impulsar el procés de modificació formal de l'ordenació(15). Aquesta previsió concreta i explícita no existeix, com ja hem remarcat, en el supòsit d'operacions de reforma interior no previstes pel Pla General.

En definitiva, sembla clar que els Plans especials de reforma interior

que regulin actuacions o operacions de reforma interior no previstes en el Pla General, sempre que respectin l'estructura fonamental del Pla General, encara que afectin d'altres elements —els de l'ordenació detallada del sòl urbà— no necessiten la prèvia o simultània formulació i aprovació d'un projecte de modificació del Pla General. A l'inrevés, en tant que afectin l'esmentada estructura fonamental, la modificació del Pla General és ineludible. D'aquesta forma, doncs, s'obra una perspectiva de gran interès per a donar flexibilitat al planejament urbanístic, trencant puntualment i amb certes condicions, un esquema rigid que en el cas del sòl urbà on el Pla General estableix també l'ordenació detallada, faria difícil l'adequació de l'estratègia urbanística a les variacions i circumstàncies a través de les quals es desenvolupa el procés urbanístic. Ara bé, aquest "tencament" de l'ordenació escalonada del planejament s'ha d'entendre en el seu context específic, i per tant amb la perspectiva i funcionalitat pròpies del planejament especial de reforma interior, la superació de les quals podria portar a un autèntic frau de planejament. És per això que amb la finalitat de completar l'enfoc plantejat cal fer esment d'alguns trets significatius d'aquest tipus de plans urbanístics.

VII. *L'OPERATIVITAT COM A NOTA CARACTERISTICA DEL PLANEJAMENT DE REFORMA*

Una de les característiques de la regulació legal i reglamentària dels Plans especials de reforma interior és la insistent referència a que les determinacions d'aquests plans han d'ésser operatives. En efecte, ja l'article 12.2.1 de la Llei, en regular el contingut dels Plans Generals en sòl urbà, parla d'"operacions de reforma interior". L'article 23 també de la Llei insisteix en aquest aspecte a l'indicar que aquests Plans Especials tenen per objecte la realització d'"operacions" dirigides a descongestió... El Reglament de Planejament utilitza també el terme operacions i en el número 4 de l'article 83 preveu que "los Planes Especiales de Reforma Interior deberán contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de medios necesarios para llevarlo a efecto..." D'altra banda, l'article 84 disposa que aquests Plans especials, a més de les determinacions o documentació del Plans parcials, han de contemplar "la previsió d'obres a realitzar" i determinar el sistema d'actuació i delimitar la unitat d'actuació. L'article 85 recull una orientació similar. És a dir, a part de l'ordenació urbanístic, els Plans especials de reforma interior constitueixen un programa d'obres en el que s'estableixen ja les primeres mesures de gestió.

Aquest plantejament posa en relleu com en aquest cas, i a diferència d'altres tipus de plans urbanístics que incideixen més en els aspectes ordenancistes o de qualificació, l'execució de les previsions és una condició de la coherència del pla i la previsió de mesures idònies, basades en estudis solvents, que s'han d'explicitar en la documentació i han de servir per a valorar la conveniència del projecte, és un requisit per a la mateixa aprovació del pla especial. Si aquesta no es porta a terme es produeix una desviació en l'exercici de les facultats urbanístiques. Aquest és un enfoc vàlid respecte de qualsevol Pla especial de reforma interior, però és especialment cert quan l'operació de reforma interior ordeanada pel Pla Especial no estava prevista en el planejament superior, i per tant pot implicar —de fet ho fa sempre— l'incompliment o una desviació de les mateixes determinacions del Pla General. En aquesta perspectiva, hom pot plantejar-se la irregularitat d'operacions no previstes, la realització de les quals no tinguin terminis previsibles i coordinats amb els establerts als efectes de revisió del Pla General, ja que de produir-se aquest tràmite l'acció de reforma interior quedaria integrada i contemplada pel mateix Pla General.

VIII. ELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR COM A LLEI ESPECIAL O EXCEPCIONAL

Examinem, ara, un últim aspecte referent als Plans especials de reforma interior i la seva col·locació en l'ordenament urbanístic, aspecte que té una especial significació pel que fa als supòsits d'operacions de reforma interior no previstes pel Pla General.

Recordem, d'entrada, la naturalesa dels plans d'ordenació. Els Plans urbanístics són normes. Tenen valor reglamentari. Aquest és el criteri que es desprèn d'una extensa jurisprudència. A títol d'exemple citem les sentències del Tribunal Suprem de 8 de maig de 1968, 24 d'octubre de 1969, 4 de novembre de 1972, 26 de juny de 1974, 6 d'octubre de 1975. Si bé alguns aspectes del règim dels plans els diferencien de les normes reglamentàries, actualment és de comú acceptació la naturalesa normativa dels plans⁽¹⁶⁾. Posen de relleu aquest caràcter normatiu, essentant només els que ara interessen, els elements següents: vigència indefinida (art. 45), possibilitat de modificació, revisió i derogació (art. 46, 47, 48), subjecció d'aquestes variacions al principi de "contrarius actus" (art. 49).

La possibilitat i abast de la modificació dels Plans per plans poste-

riors s'ha de mesurar d'acord amb l'esquema del sistema de planejament i amb les peculiaritats de cada tipus de pla. I en aquest marc, i en raó de la naturalesa normativa del planejament, s'han d'aplicar els principis que regulen la vigència i aplicació de les normes en l'espai i el temps.

La modificació i revisió dels plans constitueixen dues manifestacions concretes del més ampli supòsit de la derogació. De fet, es considera que els Plans poden ésser derogats, és a dir, "eliminats completament; modificats —alteracions puntuals—; i revistats —variacions profundes—" (17).

S'ha indicat, d'una banda, que en el nostre ordenament els plans urbanístics tenen naturalesa normativa, estant prevista la seva alteració, i, per altra, que els plans de reforma interior ocupen una posició peculiar en relació amb els plans generals, i tenen la condició de planejament especial. Convé ara analitzar les qüestions relatives a l'alteració del planejament especial i la seva incidència respecte a l'aplicació i vigència del Pla General.

El Pla Especial de reforma interior, especialment en el supòsit d'operacions no previstes pel Pla General, implica una derogació de determinacions del Pla General, si bé no de caràcter general, i en un espai acotat. Es pot dir que el Pla Especial implica un règim excepcional per una part del territori, de forma que en aquesta es substitueix l'aplicació de prescripcions del Pla General per les particulars del planejament especial. Es tracta d'una derogació: la norma posterior —el Pla especial—, deroga la norma anterior més extensa —el Pla General— en l'àmbit espacial en el que hi ha coincidència.

Ara bé, el règim de la derogació de les normes generals o especials no és idèntic. La norma derogatòria té un caràcter diferent segons sigui derogatòria d'allò general o derogatòria d'allò especial. Es a dir, si desapareix la norma especial perquè es deroga, desapareixerà simultàniament l'excepció de la "lex specialis" suposa, i entrarà en joc la norma general, ja que com ha assenyalat el Tribunal Suprem en una sentència d'11 de maig de 1965 la "lex specialis" implica la inaplicació al supòsit concret de la Llei general (18).

En definitiva, tenint el Pla Especial de reforma interior el valor de norma especial, la seva derogació per un pla posterior, en la mesura que no estableixi també aquest i pels terrenys en qüestió un règim específic, restableix l'aplicació de les determinacions del Pla General en ésser la

norma urbanística general que el Pla Especial va excepcionar.

IX. ÀMBIT TERRITORIAL DELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR

L'àmbit territorial dels Plans Especials de reforma interior pot estar fixat o no en el Pla General, a diferència dels Plans Parciais, la delimitació de l'àmbit dels quals ha d'estar determinada en el planejament superior. Quan el Pla General no preveu l'operació de reforma interior, i lògicament no n'estableix l'àmbit territorial, la concreció d'aquest depèn exclusivament de les autoritats urbanístiques que tenen la iniciativa. A l'establir l'àmbit s'hauran de tenir en compte els objectius que es pretenen, les circumstàncies anteriors, les possibilitats d'actuació i les directrius del planejament superior, encara que aquestes no es refereixin expressament a les operacions de reforma interior o a la seva delimitació sempre que es refereixin a aspectes de territori realment afectat pel projecte de reforma interior. En conseqüència, correspon a l'Ajuntament o a l'Entitat urbanística fixar l'àmbit territorial del Pla Especial de reforma interior, si el Pla General no contempla l'operació de reforma de que es tracta.

X. COMPETÈNCIES I PROCEDIMENT EN LA TRAMITACIÓ DELS PLANS ESPECIALS DE REFORMA INTERIOR

En l'ordenament urbanístic general (article 34 de la Llei del Sòl i article 146 del reglament de Planejament) la redacció del planejament especial de reforma interior pot ésser realitzada per les Entitats locals o urbanístiques, i si és el cas, pels particulars. Les aprovacions inicial i provisional corresponen a les Entitats redactores, seguint el procediment establert per als Plans Parciais, amb la particularitat que segons preveu l'article 147.2 del Reglament esmentat s'haurà de complir el tràmit d'exposició al públic dels treballs en curs previst a l'article 125 del mateix text normatiu si el Pla especial de reforma interior afecta "a barrios consolidados y que incidan sobre la población afectada".

Pel que fa a l'aprovació definitiva, l'article 148 del Reglament de Planejament distingeix entre el planejament especial que desenvolupa el Pla General —les operacions previstes— supòsit en el qual atribueix la

competència als òrgans competents per aprovar els Plans Parcial, i els altres casos en que la competència s'atorga al Ministre d'Obres Públiques i Urbanisme. Respecte al primer cas, és d'aplicació el nou ordre de competències establert per a certs municipis i en determinades circumstàncies pel Reial Decret 16/1981 de 16 d'octubre.

Cal remarcar el salt de l'ordre competencial que es genera en el cas dels plans que regulen operacions no previstes pel Pla General. D'aquesta manera s'estableix una garantia de caire organitzatiu per assegurar el caràcter excepcional d'aquest supòsit d'alteració de l'ordenació escalonada del planejament, impeding una progressiva desfiguració de l'esquema urbanístic contingut en el Pla General.

NOTES:

(1) CAMPOS VENUTI *Urbanistica e austerità* Milà 1978; autors varis *Inner Area Studies* tres volums, HMSO 1977.

(2) BASSOLS COMA *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)* Madrid 1973.

També, remarcant altres aspectes d'una política de reforma interior, SERRANO GUIRADO *La administración local y los problemas de la renovación urbana*. Madrid 1961.

(3) L'article 12 establia en els seus paràgrafs primer i segon el següent:

"1. Los Planes y proyectos municipales de ordenación y urbanización que no abarcan la totalidad del término se calificarán de reforma interior o de extensión, según los sectores a que afectaren.

2. Serán Planes o proyectos al casco urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes".

(4) HERRERO LOZANO *Aspectos jurídicos de los planes de ordenación urbana* a la Revista de Derecho Urbanístico núm. 32 pág. 49; GONZALEZ PEREZ *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid 1981, I pág. 285.

(5) D'aquesta manera es recull una orientació ja assenyalada per la jurisprudència i els autors. Així, la sentència de 7 d'abril de 1967 diu

"estos planes especiales no son otra cosa más que planes territoriales con ámbito provincial, comarcal, municipal de índole general o parcial, que en vez de atender a todos los extremos del ordenamiento sólo se extienden a una materia concreta y especial y por ello de adecuación a iguales normas, requisitos y condiciones que el planeamiento territorial".

En el mateix sentit, COSCULLUELA MONTANER *El sistema de planificación urbanística en el ordenamiento italiano* a la Revista de Administración Pública núm. 53, pág. 229 i s.s.; FERNANDEZ RODRIGUEZ *Sobre la calificación de los planes urbanísticos* a la Revista española de Derecho administrativo núm. 3, pág. 507 i s.s.; GARCIA DE ENTERRIA-PAREJO *Lecciones de Derecho urbanístico*. Madrid 1981, pág. 317 i s.s.

(6) L'article 12.2.1. de la Llei del Sol preveu:

Además de las determinaciones de carácter general, los Planes Generales deberán contener las siguientes:

2.1. En suelo urbano:

- a) Delimitación de su perímetro con señalamiento, en su caso, del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimen necesarias.
- b) Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas.
- c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión.
- d) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social.
- e) Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo.
- f) Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno.
- g) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan.
- h) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.

En estas determinaciones se expresará las que conserven, modifiquen y perfeccionen la ordenación existente. Las dotaciones de los apartados c) y d) se establecerán en función de las características socioeconómicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia.

L'article 29 del Reglament de Planejament disposa:

1. En suelo urbano, los Planes Generales contendrán, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes:

- a) Delimitación de su perímetro o perímetros según que existan uno o varios núcleos urbanos en el ámbito territorial del Plan.
- b) Señalamiento de aquellas áreas en las que se prevean operaciones de reforma interior, que requieran la formulación de un Plan Especial de este carácter. Para dichas áreas el Plan General deberá fijar explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista.

c) Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas.

d) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas. Dichas dotaciones serán independientes de las establecidas en este tipo de suelo para la estructura general y orgánica del territorio a que se refiere el artículo 25.1c) de este Reglamento y se fijarán en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia.

El Plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos.

e) Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población.

f) Trazado y características de la red viaria, con clasificación de la misma en función

del tráfico previsto y señalamiento de alineaciones y rasantes referido a la totalidad o parte de ese suelo, precisando en todo caso la anchura de los viales o definiendo el criterio para su fijación.

g) Previsión de aparcamientos públicos, justificando la elección de su localización en relación con la planificación adecuada del transporte público y demás condicionantes urbanísticos.

h) Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno.

i) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que pueda prever además el Plan.

j) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.

2. El Plan General podrá formular para este tipo de suelo los programas que sean precisos para la ejecución de aquellas determinaciones que se requieran para completar el proceso de urbanización.

3. Al establecer la ordenación detallada del suelo urbano, los Planes Generales podrán recoger la situación urbanística existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General.

L'article 13.2 de la Llei del Sòl preveu:

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 75, los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones:

a) Asignación de usos pormenorizados y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de aquéllos y, en su caso, la división en polígonos o unidades de actuación.

b) Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será como mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la eficiencia, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General o espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.

c) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiere determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.

d) Emplamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.

e) Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación.

f) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan.

g) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.

h) Plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de la edificación.

L'article 45 del Reglament de Planejament disposa:

45. 1. Los Planes Parciales contendrán las siguientes determinaciones:

a) Delimitación del área de planeamiento, abarcando un sector definido en el Plan General o en los Programas de Actuación Urbanística, o una o varias de las áreas definidas como aptas para la urbanización en Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.

b) Asignación de usos pormenorizados y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de aquéllos y, en su caso, la división en polígonos o unidades de actuación.

c) Señalamiento de reservas de terreno para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, también públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será, como mínimo, de 18 metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.

d) Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiere determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas.

e) Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.

f) Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones y rasantes y zonas de protección de toda la red viaria y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación.

g) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan.

h) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.

i) Plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de la edificación.

2. Las dotaciones de los Planes Parciales serán en todo caso independientes de las previstas en los Planes Generales y tendrán, por lo tanto, carácter complementario de éstas.

(7) L'article 12.2.2 de la Llei del Sòl diu:

2.2. En suelo urbanizable programado (10):

a) Desarrollo de los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio, con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales.

b) Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y en su caso, por sectores en función de las intensidades y usos globales señalados a los terrenos no destinados a viajes, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizados según sus valores relativos.

c) Trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás servicios que, en su caso, prevea el Plan.

d) División del territorio en sectores para el desarrollo en Planes Parciales.

El contenido del Plan General incorporará a esta categoría de suelo las determinaciones de Plan General contenidas en su caso, en los Planes Parciales que respete.

L'article 30 del Reglament de Planejament disposa:

30. En el suelo urbanizable programado, el Plan General de Ordenación deberá conte-

ner, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes:

a) Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio a que hace referencia el artículo 25 de este Reglamento, con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales o Especiales.

b) Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y de la de cada uno de los sectores, si fuesen varios, del suelo necesario en cada cuatrienio, en función de las intensidades y usos globales que se señalen en los terrenos, que no estén destinados en el Plan General a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizando dichos usos según sus valores relativos.

c) Asignación de usos globales a las diferentes zonas, fijando las intensidades correspondientes a dichos usos. Esta asignación podrá efectuarse con carácter excluyente o alternativo siempre que en este último caso los usos que resulten definitivamente elegidos por los correspondientes Planes Parciales sean compatibles entre sí y se asegure el equilibrio de los usos, de sus intensidades y del equipamiento de infraestructura y servicios.

Para calcular, determinar y aplicar la intensidad de uso de cada zona se tendrá en cuenta exclusivamente la superficie ocupada por la misma, sin incluir la de los terrenos que se destinen a sistemas generales, aun cuando sean colindantes.

La asignación de intensidades correspondientes al uso residencial tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 75 de la Ley del Suelo y en el 47 de este Reglamento.

d) Emplazamiento de los centros de servicio y trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía y demás servicios que en su caso prevea el Plan, con la expresión de sus características técnicas fundamentales.

e) División del territorio en sectores para el desarrollo de Planes Parciales.

L'article 12.2.3. de la Llei del Sòl preveu,

2.3. En suelo urbanizable no programado (1):

a) Señalamiento de usos incompatibles con los previsto en las distintas clases de suelo y con la estructura general.

b) Establecimiento de las características técnicas y de las magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo, en función de los distintos usos, y las dotaciones, servicios y equipamientos que les correspondan.

L'article 34 del Reglement de Planejament diu:

34. En suelo urbanizable no programado, el Plan General, además de las determinaciones de carácter general, contendrá las siguientes:

a) Delimitación de esta categoría de suelo, expresando el carácter excluyente, alternativo o compatible de los usos asignados en cada área.

b) Señalamiento de los usos que sean incompatibles dentro de cada área con la estructura general de la ordenación urbanística y con el modelo territorial propuesto por el propio Plan, o que sean incompatibles con los usos asignados al suelo urbano, urbanizable programado o no urbanizable.

c) Establecimiento de las características técnicas que han de reunir las actuaciones de esta categoría de suelo, comprendiendo:

1º. Características que debe reunir la delimitación de los terrenos, considerando la necesidad de una adecuada inserción de la actuación en la estructura urbana del Plan.

2º. Magnitudes máximas y mínimas que pueda alcanzar la actuación desde el punto de vista de extensión superficial y usos que puedan admitirse.

3º. Sistemas de dotaciones, servicios y equipamientos que deban establecerse en cada actuación.

4º. Requisitos que deben ser cumplidos para garantizar la conexión con la red viaria y de transporte prevista en el Plan General.

5º. Redes de servicios que deban establecerse y su relación con las existentes o propuestas en el Plan General. Al menos, deberán tener las mismas características establecidas pa-

ra estos servicios en el suelo urbanizable programado.

d) Definición, a efectos de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley del Suelo, del concepto de núcleo de población, con base en las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación.

(8) Sobre els plans especials de reforma interior, BASSOLS COMA *Los planes de reforma interior y rehabilitación de centros urbanos* a XVII Temas de Derecho urbanístico Oviedo 1980. També en les obres generals sobre dret urbanístic. Sobre planejament especial, LARUMBE BIURRUM La figura del Plan especial-Legislación sobre Centros históricos a Revista de Derecho Urbanístico núm. 57, pág. 47 i s.s.

(9) L'article 41 preveu:

"El programa de actuación del Plan General establecerá:

...

4. Los plazos a que han de ajustarse las actuaciones previstas, en su caso, para completar la urbanización en suelo urbano o para realizar operaciones de reforma interior en este tipo de suelo".

(10) Sobre el principi d'ordenació escalonada del planejament, COSCULLUELA MONTANER *op. cit.*; GARCIA DE ENTERRIA-PAREJO *op. cit.* pág. 258 i s.s.

(11) El primer paragraf de l'article 23 disposa:

"Los Planes Especiales de Reforma Interior tiene por objeto la realización en suelo urbano por las Entidades locales competentes, de operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos".

(12) BASSOLS COMA, en *Los planes de reforma interior y rehabilitación de centros urbanos*. Pág. 220-221, ha destacado esta previsión reglamentaria. "Esta distinción... no son objeto de posterior mención en el Reglamento".

(13) El segon paragraf del número 1 de l'article 12 de la Llei del Sòl es clar.

"No podrán redactarse Planes Parciales sin Plan General previo o Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, y en ningún caso podrán modificar las determinaciones de uno y otras".

L'article 17 número 1 comença establir que els normalment els Plans Especials es formulen "en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales..." afegint al final "sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumento de ordenación integral del territorio".

(14) Sobre els Estudis de Detall, LASO MARTINEZ *Los Estudios de Detalle, nueva figura legal de planeamiento* a Revista de Derecho Urbanístico núm. 43, pág. 41 i s.s.

(15) Ens referim a allò previst a l'article 180 de la Llei del Sòl que concretament preveu:

180. 1. Los actos relacionados en el artículo 178 que se promuevan por Organos del Estado o Entidades de derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal.

2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de qué se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación de procedimiento de modificación o revisión del planeamiento conforme a la tramitación establecida en esta Ley.

3. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en

el número anterior, comunicando dicha suspensión al Órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas a los efectos prevenidos en el mismo.

Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros previa propuesta del Ministro de Obras Públicas a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa, caso de afectar a más de un Ministerio militar.

(16) Sobre el tema de la naturaleza jurídica del planeament es bastante amplia la bibliografía. Principalment es pot remetre a GARCIA DE ENTERRIA-PAREJO *op. cit.*, pág. 179 i s.s.; CARRETERO PEREZ *Naturaleza de los Planes urbanísticos* a Revista de Derecho urbanístico núm. 16; VILLAR EZCURRA *En torno a la naturaleza jurídica de los Planes urbanísticos* a Revista de Derecho urbanístico núm. 64, pág. 13 i s.s.

(17) GARCIA DE ENTERRIA-PAREJO *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid 1980, pág. 179 i 347 i s.s.

(18) VILLAR PALASI *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, *Introducción. Teoría de las Normas y grupos normativos*. Madrid 1972, pág. 407.