

# Los instrumentos de planeamiento urbanístico. Diferencias entre el planeamiento general y el de desarrollo

**Autor:** de Tomás Medina, Carmen (Doctora Arquitecta, Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla).

**Público:** Estudiantes de grado en fundamentos de arquitectura. **Materia:** Urbanismo. **Idioma:** Español.

**Título:** Los instrumentos de planeamiento urbanístico. Diferencias entre el planeamiento general y el de desarrollo.

## Resumen

La actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación del suelo, así como su transformación mediante la urbanización y edificación. Se realiza siguiendo las pautas de ordenación urbanística propuesta por los diferentes instrumentos de planeamiento, establecidos en el marco de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, la inadecuada utilización de estos instrumentos provoca situaciones de caos urbanístico que influyen negativamente en el desarrollo urbano del municipio. Tomando como ejemplo lo establecido en la ley andaluza para los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo se profundiza en el conocimiento detallado de dos de ellos.

**Palabras clave:** actividad urbanística, ordenación, planeamiento, instrumentos, legislación.

**Title:** The instruments of urban planning. Differences between general and development planning.

## Abstract

The urban activity is a public function that includes the planning of the land, as well as its transformation through urbanization and building. It is carried out following the urban planning guidelines proposed by the different planning instruments, established within the framework of the urban planning legislation of each Autonomous Community. However, the inadequate use of these instruments causes situations of urban chaos that negatively influence the urban development of the municipality. Taking as an example what is established in the Andalusian law for the instruments of general planning and development is deepened in the knowledge of two of them.

**Keywords:** Urban planning, ordination, planning, instruments, legislation.

Recibido 2017-07-20; Aceptado 2017-07-25; Publicado 2017-08-25; Código PD: 086049

## INTRODUCCIÓN

La ordenación urbanística de Andalucía pretende la organización racional de la ocupación y usos del suelo, así como la protección del patrimonio natural y cultural del lugar, en el marco de las determinaciones impuestas por los planes de Ordenación del Territorio. Se establece dentro del marco de la actividad urbanística definida por la Ley de Ordenación Urbanística en Andalucía<sup>100</sup>, en adelante LOUA.

Se lleva a cabo mediante diferentes instrumentos de planeamiento que tienen como objeto controlar y asegurar el desarrollo urbano, estudiando los problemas, elaborando previsiones y proponiendo soluciones a los mismos. En su ejecución existen dos fases, el planeamiento y la gestión, que se encarga de materializar las propuestas realizadas por el planeamiento.

Son siete los instrumentos de planeamiento que la LOUA establece en su artículo 7 para llevar a cabo la ordenación urbanística de Andalucía, con una clasificación jerarquizada en lo relativo al ámbito y al alcance de su intervención urbana. Tres son clasificados como planeamiento general: Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización, encargándose de la ordenación urbanística de la totalidad del término municipal, de la ordenación de áreas integradas en terrenos situados en términos municipales colindantes, y del cambio de categoría del suelo urbanizable no sectorizado a sectorizado, respectivamente.

<sup>100</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Tres son clasificados como planeamiento de desarrollo: Planes parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle, encargándose de establecer en desarrollo del Plan General la ordenación detallada de un área precisa. Y por último aparecen los Catálogos, que tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del planeamiento urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, etc (De Tomás, 2015).

Sin embargo en muchas ocasiones esta clara y sencilla jerarquía no es respetada por los documentos de planeamiento redactados, que con el objeto de economizar recursos y de no someterse a la administración central, pretenden asumir competencias que no les son propias provocando la paralización y el caos del desarrollo urbanístico del municipio.

En el sentido de lo descrito profundizaremos en el estudio de las competencias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en adelante PGOU y de los Planes Parciales de Ordenación, en adelante PP, subrayando las determinaciones fundamentales que deben de contener cada uno de ellos de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística de Andalucía.

### **LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

Son instrumentos de planeamiento general que establecen la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo con las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.

Tienen como objeto optar por un modelo de ordenación que asegure la correcta integración en la ordenación dispuesta por los Planes de Ordenación del Territorio, la correcta funcionalidad de la ciudad existente atendiendo a su recalificación y conservación, la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos en la ciudad ya consolidada, atender a las demandas de vivienda social, garantizar diversidad de usos, procurar coherencia funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, propiciar la mejora de la red de tráfico, y preservar los terrenos especialmente protegidos del desarrollo urbano<sup>101</sup>.

Establecen determinaciones de carácter estructural y pormenorizado, aunque son las primeras las que realmente repercuten en el nuevo modelo urbano planteado. En este sentido deben determinar para todos los municipios, la clasificación de la totalidad del suelo del municipio; reservar edificabilidad para construir viviendas protegidas; establecer reservas mínimas de terrenos con destinos a espacios libres, infraestructuras, servicios y dotaciones; fijar los usos del suelo, así como su densidad y edificabilidad, y delimitar ámbitos de especial protección en la totalidad del municipio<sup>102</sup>. Además de establecer previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural.

También, para los municipios de relevancia territorial deben definir una red de tráfico motorizado, no motorizado, peatonal y de aparcamientos que asegure la vertebración del municipio, y señalar los sistemas generales de incidencia ó interés regional.

En definitiva se encargan de la ordenación de la totalidad del término municipal. Diseñan la futura ciudad (Esteban, 1997), decidiendo sobre los usos del suelo y la estructura del espacio, pero no debe descender de escala, no debe definir forma final de sus elementos (López, 1999).

### **LOS PLANES PARCIALES DE ORDENACIÓN**

Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto el establecimiento, en desarrollo del PGOU, de la ordenación detallada precisa para la ejecución de sectores enteros en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, cuando en ningún caso disponga de dicha ordenación. También tienen potestad para modificar la ordenación pormenorizada establecida con carácter potestativo en el PGOU, siempre y cuando se justifique su mejora. También serán de aplicación para el desarrollo de Planes de Ordenación Intermunicipal<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Artículo 9 LOUA.

<sup>102</sup> Artículo 10 LOUA.

<sup>103</sup> Artículo 13 LOUA

Deben contener el trazado y las características de la red de comunicaciones, de abastecimiento, la delimitación de las distintas zonas de usos, con asignación de sus tipologías edificatorias y su regulación mediante ordenanzas; la fijación de la superficie y características de reservas para las dotaciones, etc. Además de una evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización y de las dotaciones.

Este instrumento se emplea cuando se necesita un cambio de escala para intervenir en la ciudad, cuando se plantea intervenir en un área de suelo (Esteban, 1997), por esto se debe centrar en el diseño urbano. Debe estudiar el proyecto específico de la disposición de los edificios, las calles y el espacio exterior con su propia topografía y tratamiento superficial (López, 1999).

## RESULTADOS

Sin embargo, aunque las disposiciones legislativas están muy claras no siempre se cumplen y en ocasiones se presentan PGOU que pretenden llegar hasta la última instancia del diseño urbano asumiendo competencias propias de los PP. De tal forma que proyectan un modelo de ciudad tan acabado que es imposible de crear con tanto tiempo de antelación. Además atrofian el sistema porque estas irregularidades provocan una paralización en la tramitación del documento.

Algo similar sucede con los PP, que en ocasiones incurren en determinaciones propias de los PGOU, pretendiendo clasificar suelos ó establecer nuevos sistemas generales, lo que de nuevo provoca una ralentización de la tramitación del documento.

## CONCLUSIONES

La actividad urbanística de algunos municipios demuestra que los instrumentos citados no siempre respetan la totalidad de las determinaciones impuestas por la LOUA, asumiendo competencias que no les son propias lo que se traduce en un caos de la situación urbanística y una paralización del desarrollo del municipio.

En este sentido resulta fundamental el conocimiento y la profundización de las disposiciones legislativas establecidas para cada instrumento.

### Bibliografía

- DE TOMÁS MEDINA, Carmen: *La conformación del corredor Espartinas Valencina en el orden metropolitano de Sevilla*. Sevilla. LT Ediciones, 2015.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli: *Elementos de ordenación urbana*. Barcelona. UPC, 2001.
- FERNÁNDEZ, G & QUIRÓS, F: *Atlas temático de España*. Oviedo. Ediciones Nobel, 2010.
- LOPEZ CANDEIRA, Jose Antonio: *Diseño Urbano. Teoría y práctica*. Madrid. Ediciones Munilla-Leería, 1999.

### Legislación

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía