

# DICTAMEN DE LA DIRECCION GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO SOBRE MODIFICACION DE LOS PLANES PROVINCIALES DE URBANISMO

Previo la autorización correspondiente, se reproduce a continuación el cuerpo del dictamen número A.G.C.A. 1/83, de 28 de diciembre de 1983, emitido a petición del Excmo. Sr. Presidente del Consell General Interinsular de las Islas Baleares.

Ponente: Pedro de Elizalde y Aymerich, Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES

El régimen urbanístico de las Islas Baleares fue objeto de regulación global mediante el Plan Provincial aprobado por el Ministerio de la Vivienda con fecha 4 de abril de 1973. Este Plan fue elaborado con arreglo a lo dispuesto en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, entonces vigente.

De la documentación remitida a este Centro Directivo se desprende que el Consejo General Interinsular de las Islas Baleares ha iniciado los trámites oportunos para la modificación del citado Plan Provincial, habiendo solicitado previamente el oportuno asesoramiento en relación tanto con la viabilidad de su pretensión como sobre el procedimiento a seguir. En este sentido debe mencionarse el escrito del Ilmo. Sr. Director General de Acción Territorial y Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que, en 20 de diciembre de 1979, señaló, a título meramente informativo, que debía considerarse vigente el Plan Provincial de referencia, aunque debía ser adaptado a la nueva normativa urbanística, y que era posible su modificación puntual.

Sobre la misma cuestión versa el informe de la Abogacía del Estado en Baleares a la Comisión Provincial de Urbanismo de 6 de diciembre de 1980, en el que se destaca la vigencia del Plan Provincial y la naturaleza y eficacia peculiares de sus determinaciones y normas.

Por su parte, el Letrado Asesor del Consejo General Interinsular emitió un informe jurídico sobre el tema con fecha 14 de septiembre de 1981, en el cual aborda, con la precisión debida, los distintos problemas planteados, es decir, la vigencia del Plan Provincial, habida cuenta de que la nueva Ley del Suelo no contempla esta figura, la posibilidad de realizar modificaciones puntuales en el mismo y el procedimiento a seguir para llevarlas a cabo.

Iniciado el procedimiento de modificación del planeamiento, durante el trámite de información pública (previsto en el art. 125 del Reglamento de Planeamiento), formuló una serie de alegaciones el Ilustre Colegio de Abogados de Baleares. Su escrito, de 26 de abril de 1982, se refiere a los artículos de las Normas del Plan Provincial cuya modificación se propone y, en la parte que aquí interesa especialmente, señala con carácter general: «Consideramos que legalmente no es posible hacer modificaciones al Plan Provincial.» Este criterio se funda en la idea de que la Ley de 2 de mayo de 1975, que reformó la Ley del Suelo, al derogar la Ley de 12 de mayo de 1956, también derogó los Planes Provinciales que habían sido aprobados con arreglo a la misma, lo cual entiende corroborado por las disposiciones transitorias de la nueva Ley, que para nada aluden a ese tipo de planes. Por consiguiente, según expone, no es posible modificar un Plan que no está en vigor, como pretende el Consejo General Interinsular.

La posición del citado Colegio de Abogados ha sido aclarada por un nuevo escrito, fechado el 21 de febrero de 1983, en el cual, después de resaltar las diferencias existentes entre los Planes Provinciales de la Ley de 1956 y los Planes Directores Territoriales de Coordinación de la Ley de 1975, reitera su criterio de entender derogados los Planes Provinciales.

Finalmente, el Consejo General Interinsular, ante la discrepancia de las opiniones expuestas, consulta el tema a este Centro Directivo.

La cuestión que debe ser examinada consiste, por tanto, en la posibilidad de que el Plan Provincial de Ordenación de las Islas Baleares, de 1973, sea objeto actualmente de una modificación que, como indica el propio Consejo, no supone una revisión del mismo, pues se reconoce la improcedencia de llevar a cabo esta última.

## CONSIDERACIONES

### I

Los Planes Provinciales de urbanismo fueron regulados por la Ley del Suelo de 1956 como una modalidad de Planes Territoriales que integraban un escalón intermedio, entre el Plan Nacional, que configuraría las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español (art. 7), y los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal, destinados a precisar el régimen de aprovechamiento del suelo en su territorio (art. 9).

Congruentemente con su posición, los Planes Provinciales debían cumplir tres funciones principales: ordenar la estructura urbanística de la provincia, coordinar los Planes generales de las poblaciones importantes, entre sí y con la urbanización provincial, y dictar normas para la urbanización de terrenos sin planeamiento y para la defensa de elementos que debieran quedar al margen del proceso de urbanización.

La Ley de 1956 determinaba, con arreglo a su concepción de esta mo-

alidad de Planes, los elementos que debían comprender los Planes Provinciales: unos expositivos, como motivación del Plan (estudio informativo, memoria y justificación); otros normativos, correspondientes a las funciones principales que deben llevar a cabo (ordenación, coordinación, normas subsidiarias y especiales de protección), u operativos (programa de actuación; véase el art. 8 de la Ley).

Igualmente regulaba la Ley el procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes, así como la vigencia indefinida de los Planes de ordenación (arts. 24 y siguientes y 36, respectivamente).

La configuración de los Planes Provinciales y la distinta eficacia de su contenido, según la naturaleza de las normas, fue reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo especialmente claras las precisiones de la sentencia de 21 de noviembre de 1969, a cuyo tenor: «el artículo 8.e) asigna a las normas urbanísticas del Plan Provincial, entre otras finalidades, la de regular la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado; mas de esta regla, de la que es pertinente inferir que la ordenación provincial servirá como pauta y guía para los municipios que pretendan dar a su territorio una ordenación urbanística y, a la par, para regular la situación urbanística de los municipios sin plan de ordenación, no podrá concluirse que esté totalmente vedado acudir a las normas provinciales cuando hay planeamiento municipal, pues si bien no será menester invocar aquéllas, cuando las ordenanzas del plan parcial no contienen lagunas, justo será acudir a las normas del Plan general municipal y, en su caso, del Plan Provincial cuando la regulación de aquéllas son incompletas...».

Resultan así configurados los Planes Provinciales como indicativos de las normas que deban contener los de ámbito territorial inferior y, al mismo tiempo, aplicables directamente para completar o suplir las deficiencias o vacíos de la ordenación urbanística en el ámbito municipal.

Las cuestiones planteadas en este dictamen versan sobre el Plan Provincial de Ordenación de las Islas Baleares, aprobado, con arreglo a la Ley del Suelo de 1956, en 4 de abril de 1973. Este Plan, obviamente, tiene el contenido y las características que atribuía la citada Ley a tal modalidad de planeamiento y que han sido indicados anteriormente.

El régimen de los Planes Provinciales ha sido afectado de manera fundamental por la reforma de la Ley del Suelo, llevada a cabo por Ley de 2 de mayo de 1975 y plasmada definitivamente en el Texto Refundido vigente, aprobado por Real Decreto 1364/1976, de 9 de abril (disposición citada, en adelante, como Ley del Suelo). La nueva normativa contiene diferencias importantes con la anterior, tanto respecto a la tipología de los planes de urbanismo como en relación con la clasificación y régimen del suelo, por cuya razón reviste singular interés y complejidad su Derecho transitorio, destinado a coordinar las sucesivas regulaciones sin dar lugar a soluciones de continuidad.

En cuanto a los Planes Provinciales, debe señalarse, en primer lugar, su desaparición del sistema de planeamiento introducido por la nueva Ley. Así se desprende del artículo 6 de la misma, que, al regular las

clases de Planes de Ordenación, prescinde de los Provinciales. En líneas generales, podría decirse que los Planes Provinciales de la Ley de 1956 han sido sustituidos, en virtud de la reforma, por los Planes Directores Territoriales de Coordinación, aunque tal afirmación no sea rigurosamente exacta, pues ni por su ámbito territorial ni por su contenido y funciones son equiparables ambos tipos de Planes, sin perjuicio de las coincidencias advertibles entre ambos, que tendremos ocasión de señalar más adelante. Interesa indicar ahora que los Planes Directores Territoriales de Coordinación, destinados a fijar las líneas maestras o estructura básica de ordenación del espacio planeado, tienen un alcance territorial indeterminado *a priori*, que podrá ser supraprovincial, provincial o comarcal (arts. 62 de la Ley del Suelo y 9 del Reglamento de Planeamiento), es decir, que su ámbito territorial puede ser más amplio o más restringido que el de los Planes Provinciales.

Las cuestiones planteadas por la desaparición de los Planes Provinciales en la nueva Ley no se solucionan directamente por sus disposiciones transitorias. En ellas se establecen, sin embargo, dos medidas que afectan indirectamente al tema. Por una parte, la obligatoria adaptación de los Planes Generales de Ordenación vigentes a lo dispuesto en la Ley (disp. trans. 1.<sup>a</sup>), que supone la plena vigencia de los antiguos Planes y la necesidad de adaptar sólo los Planes generales municipales o comarcales (art. 9 de la Ley de 1956). Por otra, la posibilidad de formularse y aprobarse Planes Directores Territoriales de Coordinación antes de que se apruebe el Plan Nacional de Ordenación (disp. transitoria 5.<sup>a</sup>, 2), de forma que el planeamiento a nivel provincial no queda subordinado a la existencia del planeamiento nacional.

Sin perjuicio de tener en cuenta las reglas anteriores, la situación de los Planes Provinciales después de la entrada en vigor de la nueva Ley del Suelo debe determinarse a la luz de los principios generales que informan el régimen transitorio. De ellos ocupa un lugar preeminente el de irretroactividad de las leyes, proclamado por el artículo 2.3 del Código Civil y no desvirtuado, sino confirmado, por las disposiciones transitorias de la reforma.

En efecto, el principio rector consiste en producir la menor incidencia posible sobre las situaciones creadas al amparo de la legislación reformada, tal como ha reconocido la doctrina más autorizada y expresó tajantemente la Circular 2/1975, de 28 de junio, del Ministerio de la Vivienda (párrafo 4.º: «Respetuosas con el principio de irretroactividad de las leyes, enunciado en el repetido artículo 2 del Código Civil, las disposiciones transitorias de la Ley de Reforma...»). En consecuencia, los supuestos de aplicación inmediata de los preceptos de la nueva Ley deben ser objeto de interpretación restrictiva, en cuanto constituyen excepciones a dicho principio, por lo que la aplicación de la nueva normativa, en cuanto pueda afectar al planeamiento o situaciones ya existentes, sólo será posible en cuanto esté dispuesta por el Derecho transitorio.

Los criterios expuestos conducen a estimar que respecto a los Planes Provinciales aprobados definitivamente antes de la Ley de Reforma de

1975 debe regir sin excepción el principio general de irretroactividad, en cuya virtud ha de reconocerse la plena vigencia de tales Planes, incluso aunque la nueva Ley los haya suprimido como categoría especial, pues esta innovación legislativa sólo puede ser eficaz para el futuro. También se pronuncia en este sentido la Circular 2/1975, citada, al referirse explícitamente a los Planes Provinciales, señalando, en cuanto a ellos afecta: «La Ley de Reforma no establece ninguna norma transitoria con respecto a estos planes... porque no requieren inexcusablemente su adaptación a la misma. Ello no obstante, tales planes, en particular los provinciales... que se encuentren aprobados a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, sin perjuicio de la validez de sus determinaciones, deberán desarrollarse y ejecutarse utilizando los instrumentos de planeamiento y clasificación del suelo de la Ley de Reforma.»

Así, pues, los Planes Provinciales aprobados no ven afectada su eficacia por la nueva Ley del Suelo, aunque su ejecución deba llevarse a cabo con los instrumentos que arbitre la normativa vigente, por aplicación de la regla *tempus regit actum*. Dichos Planes sólo quedarán sin vigor cuando se sustituyan por otros instrumentos de ordenación equivalentes, con arreglo a la vigente Ley (por tener el mismo ámbito territorial y función urbanística).

Las consideraciones anteriores son suficientes para mostrar la inconsistencia de las alegaciones del Ilustre Colegio de Abogados de Baleares pretendiendo demostrar la «derogación» del Plan Provincial a que se refiere este informe. Ciertamente, la disposición final 1.ª de la vigente Ley del Suelo establece la derogación de cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la misma, pero, además de la dificultad de aplicar a los Planes de urbanismo el instituto de la derogación, debe tenerse en cuenta la falta de «oposición» entre la Ley de 1975 y el Plan Provincial vigente desde 1973, toda vez que aquélla carece de eficacia retroactiva, de conformidad con principios generales del ordenamiento español. La nueva normativa no extiende su eficacia a la formación y aprobación de los Planes anteriores a su entrada en vigor, que deben regirse por la Ley anterior, sino sólo a su ejecución, en cuanto precise la realización de nuevas actuaciones, que, claro está, deberán ajustarse a las normas vigentes en ese momento. Para la nueva Ley, los Planes Provinciales aprobados son plenamente válidos y deben cumplir las funciones que naturalmente les corresponde.

Esta solución viene abonada, también, por un principio general del Derecho urbanístico, como es el de vigencia indefinida de los Planes de Ordenación (art. 45 de la Ley), correlativo, en esta materia, del de seguridad jurídica proclamado por la Constitución (art. 9.3 y Preámbulo). En su virtud, los Planes deben regir sin sujeción a plazo alguno, mientras no sean modificados, revisados o sustituidos, pudiendo la Ley matizar tal pervivencia o condicionarla, como ocurre con la adaptación obligatoria de los Planes generales, dispuesta por la Ley de 1975 (disposición trans. 1.ª), pero siempre de forma expresa.

En relación con el Plan Provincial de Baleares de 1973, debe concluirse, pues, afirmando su plena vigencia después de la reforma de la Ley

del Suelo en 1975, por faltar en ésta toda disposición que desvirtúe las reglas generales de irretroactividad de las leyes y de vigencia indefinida del planeamiento.

Para concluir con esta cuestión debe hacerse alusión al Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, que regula algunos aspectos conflictivos del régimen transitorio de la reforma urbanística. De lo dispuesto en tal Decreto-ley podría ser aplicable a los Planes Provinciales la asimilación de las clasificaciones del suelo, realizadas por las Leyes de 1956 y 1975, es decir, los artículos 2, 3 y 4, aunque salvando siempre la dificultad que supone la expresa referencia a los Planes generales.

Evidentemente, esto sólo será posible si el correspondiente Plan Provincial llega a clasificar de alguna forma el suelo afectado, utilizando las categorías de la Ley de 1956. En cualquier caso, el Real Decreto-ley es explícito al referir la adaptación obligatoria solamente a los Planes generales, sin aludir para nada a los Provinciales, que mantienen intacto su régimen transitorio ya expuesto.

## II

Una vez examinado el régimen de los Planes Provinciales después de la reforma de la Ley del Suelo y obtenida la conclusión de que mantienen su vigencia, es menester determinar si es posible su modificación y, en su caso, cuál es el procedimiento adecuado para llevarla a cabo.

La legislación urbanística, al regular la modificación del planeamiento, establece una regla general que es trasunto del principio de *contrarius actus*: «Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, proyecto, programas, normas y ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación» (art. 49.1 Ley del Suelo). Por consiguiente, parece que, en principio, no habría objeción alguna a la modificación actual del Plan Provincial de Baleares de 1973, siempre que fuese respetada la regla general transcrita. Sin embargo, es preciso distinguir las diversas técnicas de alteración del planeamiento, atendiendo a su significación, para precisar la hipótesis anterior. A este respecto, el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, distingue la revisión de los Planes y la modificación de alguno o algunos de los elementos que los constituyan (art. 154.2), distinción que debe ser aplicada en el presente caso.

Según el citado Reglamento, se entiende por revisión: «La adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas... que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de la capacidad del Plan» (art. 154.3). Así, pues, la revisión equivale a un replanteamiento global o, por lo menos, sustancial del Plan en su conjunto, lo que justifica su sumisión a un régimen jurídico especial, distinto, en algunos aspectos, del propio de las simples modifi-

caciones, que sólo afectan a elementos concretos y determinados del planeamiento.

La distinción entre ambos tipos de operaciones fue declarada por la jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 17 febrero 1977 y 13 enero 1978) antes de su incorporación al Derecho positivo (Reglamento de Planeamiento) y tiene consecuencias importantes, como se expondrá más adelante.

Otra modalidad de alteración del planeamiento es la adaptación del mismo a las innovaciones producidas por la reforma de la Ley del Suelo de 1975, ordenada por la disposición transitoria 1.ª de la misma y, últimamente, por el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre (art. 1). Respecto de esta operación, debe indicarse, sin embargo, su limitación a los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal, regulados en el artículo 9 de la Ley del Suelo de 1956, quedando excluidos de dicha adaptación obligatoria los Planes Provinciales, como el que nos ocupa de las Islas Baleares. Las adaptaciones de estos Planes Provinciales constituirían unas alteraciones de los mismos no obligatorias; de abordarse, deberían ser consideradas como ordinarias revisiones o modificaciones, según su alcance, y sujetas a los límites propios de estas operaciones. Aparte debe tenerse en cuenta que cierta adaptación *ex lege* de Planes Provinciales puede derivarse de la aplicación del artículo 2.3 y 4 del Real Decreto-ley 16/1981, tal como se apuntó más arriba.

La fundamental cuestión que plantean los Planes Provinciales en la actualidad, una vez resuelta su vigencia, consiste en determinar si es posible alterar su contenido, es decir, si es viable su revisión o modificación, con el alcance que corresponde a cada una de estas operaciones.

Punto de partida para resolver la cuestión es la advertencia de que los Planes de este tipo no tienen acogida en la vigente Ley del Suelo y que esta Ley, aunque no produce efectos retroactivos, es plenamente aplicable a las alteraciones de planeamiento iniciadas después de su entrada en vigor. La nueva Ley no privó de eficacia a los Planes Provinciales aprobados con arreglo a la Ley de 1956 (como el de las Islas Baleares de 1973), pero no cabe duda de que cerró la posibilidad de que Planes así calificados fuesen aprobados bajo su vigencia (esta conclusión tiene fundamento en los principios generales del Derecho transitorio español: disposiciones transitorias 1.ª y 4.ª del Código Civil; disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Especial interés reviste, a estos efectos, la distinción entre revisión y modificación del planeamiento. La revisión de un Plan Provincial debe entenderse que no es posible actualmente, ya que, por entrañar una alteración general o sustancial del mismo, equivale a la adopción *ex novo* de un Plan distinto, y ya se ha indicado que no cabe formular nuevos Planes Provinciales. De estimarse necesaria la revisión de un Plan Provincial vigente, sería preciso acudir a su sustitución por alguna o algunas de las figuras de planeamiento reguladas por la Ley del Suelo, texto refundido de 1976, especialmente los Planes Directores Territoriales de Coordinación y las Normas subsidiarias de planeamiento con ámbito provincial.

Por el contrario, la modificación concreta de algunos elementos constitutivos de los Planes Provinciales no supone la formulación de un nuevo Plan, sino una alteración limitada de sus determinaciones, con el fin de acomodarlo a la cambiante realidad social. Así, tal modificación debe entenderse admisible, incluso al amparo de la legislación vigente en este momento (criterio semejante, aceptando la posibilidad de modificar un Plan pero no de revisarlo, se formula por el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de noviembre de 1980).

En relación con el tema consultado por el Consejo General Interinsular de las Islas Baleares, debe concluirse, pues, que la modificación del Plan Provincial de 1973 puede llevarse a cabo con arreglo a la vigente legislación urbanística, siempre que no entrañe, por su importancia, una verdadera revisión de dicho Plan. No conoce con detalle este Centro Directivo el contenido de la modificación tramitada por el Consejo General ni, obviamente, la incidencia que pueda tener sobre el Plan de 1973; sin embargo, a la vista de las observaciones del Ilustre Colegio de Abogados de Baleares y teniendo en cuenta que sólo resultan afectados (con desigual alcance) unos veinte artículos de las Normas del Plan Provincial (de un total de más de 180, según resulta del propio informe del Colegio de Abogados), puede colegirse que la alteración es calificable como mera modificación, por lo que, en principio, puede llevarse a cabo.

Debe advertirse que la anterior afirmación no prejuzga una opinión favorable sobre la legalidad del contenido concreto de los artículos a que se refieren las observaciones del repetido Colegio de Abogados, ya que, aparte de no haberse solicitado de esta Dirección General informe sobre tal extremo, no se ha remitido el texto de aquellos artículos, lo que, obviamente, impide cualquier valoración crítica de los mismos.

### III

La última cuestión que debe ser examinada se refiere al procedimiento que debe seguir el Consejo General Interinsular consultante para llevar a cabo la modificación del Plan Provincial de 1973.

Surge el problema de la inexistencia, en la Ley vigente, de toda referencia a los Planes Provinciales y de la necesaria aplicación de la misma para llevar a cabo, ahora, la modificación del Plan Provincial de las Islas Baleares.

Para resolver las dificultades expuestas es oportuno traer a colación el llamado «principio sustancialista», utilizado por la doctrina para la calificación de los planes de urbanismo y conocido en otros campos del Derecho (calificación de contratos y de hechos imponible, principalmente). En virtud de este principio, debe atenderse para calificar un plan de ordenación más a la naturaleza de sus determinaciones que a la denominación que se le asigne, por lo que la modificación de elementos concretos de un plan deberá hacerse cumpliendo las exigencias correspondientes a su verdadera naturaleza.



Por consiguiente, es preciso examinar y descubrir, en el presente caso, la verdadera naturaleza de las determinaciones de los Planes Provinciales, para conocer cuáles son los instrumentos urbanísticos equivalentes previstos por la legislación vigente y, así, el procedimiento utilizable para su modificación.

Tal como se indicó al principio de este informe, la Ley de 1956 configuró los Planes Provinciales como indicativos de las normas que debían contener los de ámbito territorial inferior y como aplicables directamente para completar o suplir las deficiencias o vacíos de las ordenaciones municipales en su provincia (art. 8 de la Ley). El contenido de tales Planes corresponde, en líneas generales, al de dos instrumentos regulados por la Ley vigente: los Planes Directores Territoriales de Coordinación y las Normas subsidiarias de ámbito provincial.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación están destinados a fijar las directrices y elementos fundamentales para la ordenación del territorio a que afectan, que puede ser una provincia, debiéndose ajustar a sus disposiciones los planes de ámbito territorial inferior (arts. 8 y 9 de la Ley de 1976 y 9 a 13 del Reglamento de Planeamiento). Por su parte, las Normas subsidiarias de Planeamiento Municipal, con ámbito provincial, persiguen establecer para su territorio la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación en los municipios carentes de plan (arts. 71 de la Ley y 88.3, 90 y 96 del Reglamento de Planeamiento).

En definitiva, aunque los preceptos de la Ley vigente y del Reglamento de Planeamiento sean mucho más detallados y completos que los de la Ley de 1956, cabe indicar que los Planes Provinciales se corresponden por partes con los actuales Planes Directores Territoriales de Coordinación y con las Normas subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial.

Por tanto, pueden ya formularse los criterios básicos para resolver la cuestión planteada:

1. Los elementos integrantes de Planes Provinciales que, conforme a la legislación vigente, sean propios de Planes Directores Territoriales de Coordinación, podrán ser modificados acudiendo al procedimiento previsto para la modificación de éstos.
2. Correlativamente, los elementos propios de Normas subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial deberán modificarse aplicando el procedimiento establecido para modificar tales Normas.

En el primer caso, el Reglamento de Planeamiento (art. 155.2, desarrollando el 49.1 de la Ley del Suelo) prevé que la modificación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se lleve a cabo por el procedimiento establecido para su elaboración, por lo que serían de aplicación los preceptos correspondientes de la Ley del Suelo (arts. 30, 35, 39 y 41) y del Reglamento de Planeamiento (arts. 107 a 114).

En el supuesto segundo, la modificación de las Normas también deberá sujetarse a las disposiciones establecidas para su formulación

(art. 161.1 del Reglamento) en la normativa urbanística (arts. 70 de la Ley del Suelo y 151 y 152 del Reglamento de Planeamiento).

Obviamente, si la modificación en cuestión incrementase el volumen edificable o cambiase el uso urbanístico de espacios libres, en la medida en que pueda hacerse por Planes y Normas de las indicadas, deberían cumplirse los requisitos establecidos al efecto (arts. 49.2 y 50 de la Ley y 161.2 y 162 del Reglamento).

La modificación del Plan Provincial preparada por el Consejo General Interinsular de las Islas Baleares parece afectar sólo a las Normas que contiene merecedoras de calificarse como subsidiarias de ámbito provincial, por lo que, aunque este Centro Directivo carezca de datos para señalar un criterio seguro, parece producido el segundo de los supuestos enumerados. De acuerdo con ello, el procedimiento para la modificación del Plan de 1973 será el establecido para la formulación de Normas subsidiarias del Planeamiento Municipal con ámbito provincial. Tal procedimiento es el que acertadamente señaló en su informe de 14 de septiembre de 1981 el Letrado asesor del Consejo General Interinsular, detallando con claridad las distintas fases o etapas del mismo, por lo que no es necesario repetir su detalle.

Finalmente, debe indicarse que no ofrece duda la competencia del Consejo General consultante para aprobar definitivamente la modificación del Plan Provincial en tramitación, dada la amplitud de las transferencias realizadas a su favor en materia de urbanismo (Real Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre, art. 3 y Anexo II), sin perjuicio del informe previo de la Comisión Central de Urbanismo —art. 4.c) del mismo— y de la remisión ulterior de copia de la modificación aprobada al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo (art. 5). Además, el urbanismo se configura como materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, conforme al artículo 10, número 3, de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero), y todas las funciones ejecutivas se ejercerán por sus órganos (para el período transitorio actual, véase la disposición transitoria 1.ª).

## CONCLUSIONES

Por cuanto se ha expuesto, la Dirección General de lo Contencioso del Estado entiende, resumidamente, que:

1.º Los Planes Provinciales de ordenación aprobados con arreglo a la Ley del Suelo de 1956, y concretamente el Plan Provincial de las Islas Baleares, aprobado en 4 de abril de 1973; son plenamente válidos y eficaces, a pesar de la reforma operada en la normativa urbanística a partir de la Ley de 2 de mayo de 1975.

2.º Dichos Planes son susceptibles de modificaciones en la actualidad, para acomodarlos a la realidad social sobre la que inciden, siempre que tales modificaciones no entrañen, por su importancia, una revisión de los mismos Planes Provinciales, que no puede realizarse conforme a la legislación vigente.

3.º El procedimiento para llevar a cabo cada modificación dependerá de la naturaleza de los elementos afectados, siendo aplicables las reglas para modificar Planes Directores Territoriales de Coordinación o Normas subsidiarias del Planeamiento Municipal con ámbito provincial, según que el elemento o elementos que se modifiquen sean propios, actualmente, de aquéllos o de éstas.

4.º La modificación del Plan Provincial de las Islas Baleares, cuya tramitación ha iniciado el Consejo General Interinsular, es viable legalmente, y es también adecuado para realizarla el procedimiento que indicó a dicho Consejo su Letrado asesor en informe de 14 de septiembre de 1981.



## **BIBLIOGRAFIA**

