

Mediante escrito de fecha de 19 de diciembre de 2018, y registro de entrada General en la Diputación provincial de fecha 21 del mismo mes, con número XXX XXX XXX, y distribuido al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación el 24 de enero de 2019, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XXX XXX XXX, solicita la emisión de informe jurídico sobre tramitación del Estudio de Detalle de la Av. Toledo 8-10.

Atendiendo a lo solicitado se emite el presente

INFORME

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante TRLOTAU).
- RD 24/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (en adelante RP).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el escrito presentado por el Alcalde del Ayuntamiento de XXX XXX XXX se pone de manifiesto que se ha presentado un Estudio de Detalle que pretende la modificación de la altura de la edificación, los retranqueos y el volumen, determinaciones de la ordenación detallada que no pueden ser alterados por un estudio de Detalle.

SEGUNDO.- Con fecha 24 de enero, se le requiere al Ayuntamiento para que remita el preceptivo Informe jurídico suscrito por el Secretario de la Corporación que contenga la opinión jurídica al respecto, así como Informe del técnico municipal sobre los aspectos técnicos contenidos en la consulta con referencia al planeamiento urbanístico aprobado por ese Ayuntamiento, así como copia del planeamiento vigente en el mismo y del Estudio de Detalle presentado.

TERCERO.- Con fecha 15 de febrero el Ayuntamiento presenta la documentación requerida, adjuntando dos informes del técnico municipal, dos informes jurídicos, copia del ED y copia de un PERI tramitado en 1983.

Vista la normativa aplicable, se plantean varias cuestiones al respecto:

- 1.-** Posibilidad de tramitar un Estudio de Detalle si no se encuentra prevista tal posibilidad en el planeamiento correspondiente.
- 2.-** Posibilidad de cambiar las determinaciones pormenorizadas aplicables a una manzana, mediante un estudio de Detalle o es preciso un Plan entre cuyo objeto se encuentre la posibilidad de establecer o modificar la ordenación pormenorizada. Y si es necesario Plan, cuál sería, siendo el suelo urbano consolidado.
- 3.-** Posibilidad de modificar las determinaciones pormenorizadas de una sola manzana sin cambiarla para el conjunto de la Ordenanza

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En relación a la primera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, es importante definir, en primer lugar, y determinar el alcance y contenido de un Estudio de Detalle. Según lo dispuesto en **el artículo 28** del TRLOTAU los Estudios de Detalle se formularán para las áreas y en los supuestos previstos en los Planes municipales, debiendo comprender, como máximo, la manzana o unidad urbana equivalente completa, debiendo tener por objeto la previsión o el reajuste, según proceda, de las alineaciones y las rasantes y la ordenación de volúmenes de acuerdo a las especificaciones del plan correspondiente. Dichos instrumentos están sujetos a unos límites, principalmente no podrán alterar la calificación del suelo, salvo para la ampliación de viales u otras dotaciones públicas previstos en el planeamiento aplicable, ni aumentar su aprovechamiento urbanístico, ni incumplir las normas que para su redacción haya previsto dicho planeamiento, no pudiendo en ningún caso reducirla superficie de los viales o dotaciones públicas previstas.

En ese mismo sentido, el **artículo 73** del Reglamento de Planeamiento, establece, que no podrán aprobarse Estudios de Detalle fuera de los ámbitos o supuestos concretos para los que su formulación haya sido prevista, con regulación expresa, por el Plan de Ordenación Municipal, Plan Parcial o el Plan de Reforma Interior correspondiente. Además, de forma más precisa, determina que dichos Estudios deberán respetar las normas que para su formulación haya establecido el Plan correspondiente, no pudiendo alterar el uso global que define el destino del suelo, salvo que se atribuya a un uso dotacional público, aumentar el aprovechamiento urbanístico o prever o autorizar el trasvase de edificabilidades entre manzanas.

Visto lo anterior, está fuera de toda duda que los Estudios de Detalle pueden ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones de los planes urbanísticos municipales, fundamentalmente Planes Parciales y, por supuesto, Planes de Ordenación o Normas Subsidiarias, pero hay que tener en cuenta que el Estudio tiene un limitado y muy específico ámbito de actuación e intervención, acorde a su posición, en último lugar, en el sistema normativo de los instrumentos de planeamiento, de manera que ordenadas sus normas en una escala de rangos, las previstas en el Estudio de Detalle **no pueden nunca contradecir las que ha establecido el planeamiento**, sólo pueden completar o, en su caso, adaptar las determinaciones de los Planes Generales para el suelo urbano y de los Planes Parciales en su ámbito y suelo no urbano, sin que, en modo alguno, puedan alterar el aprovechamiento de los terrenos ni la asignación de usos pormenorizados en las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de los mismos. En cuanto a la ordenación de los volúmenes se hará con exquisito respeto a los mismos de acuerdo con las especificaciones del Plan sin que pueda alterarse el uso exclusivo o predominante del mismo.

A este respecto hay que decir que las ordenanzas tipológicas expresivas de la altura y el número de plantas sobre y bajo rasante son determinaciones que forman parte de la ordenación detallada (artículo 20 del Reglamento de Planeamiento), correspondiendo al plan de ordenación, a través de sus normas urbanísticas, regular dichas determinaciones, altura máxima, número de plantas (art. 46.1 del RP). Por consiguiente, habiendo regulado el PERI de XXX XXX XXX esas determinaciones, el Estudio de Detalle **no puede vulnerar ni contradecir esa determinación, ya que dicha actuación sería considerada innovación del Planeamiento y debería ser objeto de la correspondiente modificación puntual del Instrumento de planeamiento.**

Los Estudios de Detalle no son un medio apto para establecer determinaciones normativas originarias o de alcance innovativo respecto de las contenidas en el Planeamiento de mayor rango, ni, por lo tanto, pueden asumir la función ordenadora propia de los instrumentos urbanísticos que desarrollan, debiéndose limitar a la especificación, complementándolas y adaptándolas, de las determinaciones que ya vengan establecidas previamente en el Plan de Ordenación o en las normas aplicables. Así se refleja claramente en la **sentencia del TS, de 13 de noviembre de 2009**.

Los Estudios de Detalle, son instrumentos de apoyo al planificador, cuyo ámbito está delimitado a la manzana, y por tanto **no pueden ni corregir ni modificar el planeamiento**, según dispone la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, de 4 de noviembre de 2013. **Tampoco pueden innovar sobre aumentos de volúmenes, alturas o índices de ocupación del suelo, ni reducir viales o superficies destinadas a dotaciones públicas, ni incrementar densidades o alterar los usos establecidos.**

En el caso que nos ocupa, y tras analizar el Estudio presentado, se comprueba que éste pretende alterar entre otros, el retranqueo a fachada, siendo actualmente igual o superior a 5 metros, pasando a ser igual o superior a 3 m, añadiendo además la posibilidad de alinear garaje a la alineación oficial (antes no previsto en sus normas subsidiarias); pretende además la modificación de las alturas permitidas, actualmente igual o inferior a 6.5 m, a 7.5 m, y modificación de la altura libre de piso, actualmente de 3 metros, pasando a 4.5 m.

A más abundamiento, se detecta que con éste se pretende alterar la parcelación municipal ya aprobada existente, reduciendo el número de parcelas, por lo que se pretende realizar una reparcelación que ya se encuentra aprobada.

Por tanto, con base a todo lo anterior, no es posible realizar el cambio pretendido vía Estudio de Detalle, por considerar que se trata de una modificación de la Ordenación Detallada además de pretender una alteración de la parcelación municipal existente, que en ningún caso puede realizarse por un Estudio de Detalle

SEGUNDO.- Respecto a la cuestión de la posibilidad de cambiar las determinaciones pormenorizadas aplicables a una manzana y el instrumento más adecuado para realizarlo, es importante, en primer lugar indicar, que según el artículo 39.1 del TRLOTAU, la innovación de las determinaciones de dichos Planes deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones. Se exceptúan de esta regla las innovaciones derivadas de las modificaciones que pueden operar los

Planes Parciales y Especiales, conforme a lo dispuesto en las letras B) b), a y b), y C) del apartado primero del artículo 17.

Los Planes Parciales, según la definición dada por el artículo 53 del reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha, definen y, en su caso, complementan o mejoran la ordenación detallada (OD) o, en su caso, estructural (OE) correspondiente a sectores (S) completos de suelo urbanizable. Mientras que en el caso de ser **suelo urbano** el plan que prevé tanto el RP con el TRLOTAU es el Plan Especial de Reforma Interior (PERI). En el caso que nos ocupa, al ser suelo urbano consolidado el PERI de mejora sería la figura que debería tramitarse.

El artículo 85 del RP y el 29 del TRLOTAU definen esta figura disponiendo que, complementan la ordenación detallada (OD) y, en su caso la estructural (OE) en áreas de suelo urbano (SU) con cualquiera de las dos finalidades siguientes:

- **a)** La realización, en áreas integradas, de operaciones de renovación urbana (ORU) dirigidas a moderar densidades, reequipar espacios urbanos, modernizar su destino urbanístico o mejorar su calidad urbana o su cohesión territorial o social.
- **b)** La definición de áreas de rehabilitación preferente (ARP), preservando en todo caso el patrimonio histórico de interés.

Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 77 de este Reglamento.

2. A los efectos de lo dispuesto en el número anterior, el planeamiento general podrá considerar:

a) Áreas integradas de suelo urbano (SU) objeto de operaciones de renovación urbana (ORU), las situadas en los núcleos urbanos y comprensivos de terrenos urbanizados cuya urbanización entienda preciso completar o renovar o, incluso, sustituir completamente por una nueva.

b) Áreas de rehabilitación preferente (ARP), aquéllas comprensivas de terrenos de suelo urbano (SU) en las que considere necesaria la recuperación o la revitalización socioeconómica del patrimonio arquitectónico y urbano existente.

Dentro de los PERI, el artículo 86 del RP, prevé varias clases, siendo la más aconsejable en el caso que nos ocupa, el Plan Especial de Reforma Interior de Mejora que acomodan la ordenación detallada (OD) y, en su caso, estructural (OE), establecida en el correspondiente Plan de Ordenación Municipal (POM) a las nuevas circunstancias sobrevenidas urbanísticamente relevantes, modificando una y, en su caso, otra para optimizar la calidad ambiental o la cohesión social del espacio urbano, adecuar la capacidad de servicio de las dotaciones públicas o potenciar la utilización del patrimonio edificado.

El artículo 88.3 del reglamento de Planeamiento, indica que los Planes Especiales de Reforma interior de Mejora (PERIM) pueden modificar:

- **a)** La ordenación detallada (OD) definida, en su caso, por el Plan de Ordenación Municipal (POM) para el ámbito correspondiente, debiendo justificarse su modificación en la mejora que se introduzca.
- **b)** La ordenación estructural (OE) a que se refiere el artículo 19 de este Reglamento, con las limitaciones y condiciones previstas en el artículo siguiente.

Además se debe tener en cuenta los límites que el Reglamento fija a eso PERIM, en el artículo 89.1: Los Planes Especiales de Reforma Interior de Mejora (PERIM) podrán alterar la ordenación estructural (OE) si las nuevas soluciones propuestas para las infraestructuras, los servicios y las dotaciones correspondientes a tal ordenación:

- **a)** Mejoran, sin desvirtuar las opciones básicas de la ordenación originaria, la capacidad o la funcionalidad las infraestructuras, los servicios y las dotaciones previstos en aquélla, y
- **b)** Cumplen, con igual o mayor calidad y eficacia, las necesidades y los objetivos considerados en la ordenación originaria.

En cuanto al procedimiento de aprobación, una vez redactados los Planes conforme a lo determinado en los artículos 90 y ss del Reglamento de Planeamiento, la Administración actuante, los someterá a información pública durante 20 días, mediante anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad. El plazo anterior se ampliará al que señale la legislación ambiental a efectos de información pública en el supuesto de que el Plan deba someterse a evaluación ambiental, a fin de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos. En los Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, previamente a la aprobación definitiva, será preceptivo solicitar informe técnico-jurídico de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística sobre la adecuación del Plan a las determinaciones correspondientes de la ordenación estructural definidas en el número 1 del artículo 24, especialmente a las previstas en sus letras c) y f). En los restantes Municipios la emisión de dicho informe corresponderá a los servicios técnicos municipales.

Prevía autorización expresa de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, podrán emitir dicho informe técnico aquellos Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho que se encuentren agrupados en Mancomunidades urbanísticas que en su conjunto superen esa cifra de habitantes, o que sin estar agrupados así lo soliciten de forma individual, siempre que resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin. En todo caso, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, podrá solicitar en cualquier momento, a los Municipios con independencia de su número de habitantes, un ejemplar de estos instrumentos de planeamiento, que deberán serle remitidos en un plazo máximo de 15 días desde la solicitud.

Cuando los Planes Parciales o Especiales de Reforma Interior comporten modificación de la ordenación estructural establecida en el Plan de Ordenación Municipal, **será preceptiva la emisión de informe previo y vinculante por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística**. Los Planes Especiales de Reforma Interior a que se refiere el número 3 del artículo 86 del reglamento de Planeamiento, requerirán de aprobación inicial después del trámite de información pública y antes de la emisión del informe de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística. Su aprobación definitiva corresponderá al Ayuntamiento Pleno.

TERCERO.- En último lugar, en relación a la pregunta planteada por el Ayuntamiento, sobre la posibilidad de modificar las determinaciones pormenorizadas de una sola manzana con el instrumento de planeamiento que se proponga en el apartado anterior, el artículo 87 del Reglamento indica que ese plan comprenderá **como mínimo** desde una manzana hasta un núcleo de suelo urbano completo. Añadiendo que el ámbito se delimitará atendiendo a los criterios de racionalidad, debiendo justificarse, en todo caso, su coherencia desde el punto de vista de la óptima integración de la ordenación que deban establecer en la del entorno urbano inmediato.

Con base a todo lo anteriormente expuesto y a modo de síntesis se puede concluir lo siguiente:

Primero.- Que el Estudio de Detalle no es la figura correcta para proceder a la modificación o alteración de la Ordenación detallada fijada por las Normas Subsidiarias, por las razones expuestas en el apartado Primero de este informe.

Segundo.- Que la figura más recomendable para proceder a alterar esa ordenación detallada y estructural en suelo urbano, tras el análisis de la Legislación vigente y la jurisprudencia, es el **Plan Especial de Reforma Interior de Mejora**, de acuerdo con el procedimiento y las consideraciones previstas en el apartado Segundo.

Tercero.- Que el PERI de Mejora afectará, como mínimo, a la manzana por lo que sí es viable tramitarlo sólo para la manzana indicada por el Ayuntamiento de XXX XXX XXX .

Es cuanto tengo el deber de informar, parecer jurídico que queda sometido a cualquier mejor fundado en Derecho.

Toledo a 19 de febrero de 2019