



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 13 de noviembre pasado y registro de entrada en Diputación el día 27 del mismo mes, solicita que por parte de este Departamento se emita Informe jurídico, en relación con determinada cuestión planteada a raíz de la presentación en el Ayuntamiento de un Estudio de Detalle, promovido por la mercantil... con la finalidad de ordenar un determinado ámbito territorial, con una superficie total de 3.874,56 m², y situado en la Calle... de dicha localidad.

En concreto, el Sr. Alcalde quiere conocer nuestra opinión *“sobre la adecuación de dicho Estudio de Detalle a las previsiones del D.L. 1/2004 (TRLOTAU), Decreto 248/2004 (Reglamento de Planeamiento de la LOTAU) y a las Normas Subsidiarias de planeamiento de...”*, así como, la interpretación que, desde nuestro punto de vista, debe hacerse del estándar de calidad urbana previsto en el artículo 31.1, letra a), del TRLOTAU, que, en suelo urbano, limita la edificabilidad máxima a 10.000 m² de techo residencial por hectárea.

Con el referido escrito, cuyo escueto contenido nos ha suscitado de inicio alguna duda – tanto por el planteamiento genérico de la cuestión formulada, como respecto del alcance concreto de nuestra intervención –, finalmente, resueltas mediante conversación telefónica mantenida con la propia Secretaría del Ayuntamiento – la cual nos ha pedido expresamente que centremos nuestro Informe en la interpretación que, en nuestra opinión, debe hacerse respecto del contenido del mencionado estándar de densidad en suelo urbano –, se acompañan una serie de documentos que, en forma de información gráfica y de texto, integran el soporte físico del mencionado Estudio de Detalle.

Por consiguiente, una vez estudiada y analizada la legislación aplicable al caso, y, en concreto, los artículos de referencia del Texto Refundido de la ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), aprobado por



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, y del Reglamento de Planeamiento (en adelante, RP), dictado en desarrollo de la Ley citada, y aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Para establecer una ordenación urbanística coherente y racional en suelo urbano, la legislación urbanística castellano-manchega incorpora – a partir de la introducción de la Disposición Preliminar número 15 en el texto de la norma entonces en vigor, efectuada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística – la técnica de la zonificación, es decir, la identificación previa de áreas de suelo que presentan *“un tejido urbano característico y diferenciado, por disponer de usos globales y tipologías edificatorias homogéneas”* – Zonas de Ordenación Urbanística (ZOU), según la citada Disposición Preliminar del TRLOTAU y el Anexo III del RP, aprobado con posterioridad –, que, a la vez que permiten su diferenciación respecto a otras zonas complementarias de la ordenación urbana, conforman también un ámbito espacial para la aplicación de una determinada normativa urbanística, establecida a través del planeamiento municipal – ex apartado 3 del Anexo III del RP –.

En suelo urbano, tales zonas de ordenación urbanística podrán configurarse como ámbitos espaciales, continuos o discontinuos, que, a su vez, podrán *“integrar tanto solares como unidades de actuación en una misma zona”* – ex apartado 2, párrafo segundo, del Anexo III del RP –, y que, de hecho, contarán con un determinado índice de edificabilidad, consecuencia directa del proceso histórico de creación de la ciudad. Pues bien, es en este ámbito de lo fáctico o realidad material constituida por la edificación, donde adquiere su máxima operatividad el *estándar*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

mínimo de calidad urbana previsto en los artículos 31.1 del TRLOTAU y 21.1 del RP, bien como mecanismo de referencia para conocer si se ha alcanzado o superado ya dicho límite, bien como barrera que, en caso de que no se haya alcanzado dicho límite, nunca podrá superarse al ejercitar la potestad de planeamiento, pues, aparece en la Ley como una regla de preceptiva observancia.

No obstante, la ordenación del espacio urbano, a través de la delimitación y configuración de zonas de ordenación urbanística, no es la única opción posible, pues, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2, párrafo tercero, del Anexo III del RP, el planificador podrá también complementar o *ampliar* – como dice el texto citado – la técnica de la zonificación, *“con la identificación de áreas homogéneas preexistentes de carácter histórico o urbanístico, como, por ejemplo, Núcleo Histórico, Área de Ensanche, Ciudad Jardín, etc.”*.

Pues bien, una vez identificadas, en suelo urbano, las ZOUs o *áreas homogéneas preexistentes de carácter histórico o urbanístico* – en adelante, áreas equivalentes –, los responsables del planeamiento podrán mantener en ellas la edificabilidad y usos preexistentes, o, por el contrario, acordar un incremento de la edificabilidad, para, por ejemplo, dotar a la zona de una mayor densidad urbana. En el primer caso, al mantenerse la misma edificabilidad preexistente en la ZOU o área equivalente, bien por haberse alcanzado en ésta el límite máximo de densidad urbana o, incluso, haberlo ya superado, el estándar mínimo de calidad urbana objeto de consulta, fijado en 10.000 m² de edificación residencial bruta por hectárea – ex artículos 31 TRLOTAU y 21 RP –, evita así que pueda incrementarse la edificabilidad residencial bruta de la ZOU o área equivalente, por haberse alcanzado ya dicho límite o, incluso, haberse superado, teniendo siempre como referencia las previsiones del planeamiento anterior.

En el segundo caso, es decir, cuando, por no haberse alcanzado o superado el límite máximo establecido por el estándar objeto de análisis, se haya acordado incrementar la edificabilidad sobre la preexistente lícitamente realizada –



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



computada ésta a nivel del ámbito espacial de una ZOU o área equivalente –, o, cuando por la vía de lo fáctico se haya llegado al mismo resultado, el estándar en cuestión actúa como una barrera infranqueable, que, en ningún caso, podrá superarse en el conjunto del espacio físico que configura la ZOU o área equivalente. En este contexto, lo primero que debemos hacer, por tanto, es tratar de conocer la *edificabilidad residencial bruta preexistente*, pues, dicho dato nos dará la clave para saber si en la respectiva ZOU o área equivalente es admisible un aumento de la edificabilidad y en qué medida, tendiendo en cuenta el estándar analizado de 10.000 m² de edificación residencial bruta por hectárea – o, lo que es igual, 1 m² de techo por 1 m² de suelo –. Pues, si se ha producido un incremento de edificabilidad sobre la preexistente lícitamente realizada, además de tener que prever reservas mínimas de suelo con destino dotacional público, en la proporción y con la finalidad prevista en los apartados 4 y 5 del artículo 21 del RP, deberá modificarse también la categorización del suelo, que, conforme a lo previsto en el artículo 45.3.A, letra b), del TRLOTAU, deberá pasar de *suelo urbano consolidado* a *no consolidado*. Veamos a continuación cada uno de los aspectos apuntados, a partir del Estudio de Detalle presentado en el Ayuntamiento.

SEGUNDO

A la vista de cuanto ha quedado expuesto en el punto anterior, en nuestra opinión, antes de tramitar el referido Estudio de Detalle, debería calcularse la *edificabilidad residencial bruta preexistente y lícitamente realizada* en el ámbito espacial – previamente configurado conforme al procedimiento indicado – en el que se integra la actuación proyectada, pues, sólo así podrá determinarse si la propuesta de edificabilidad recogida en el citado Estudio de Detalle – apartado 6.3, cuadro final –, primero, supone un incremento respecto de la edificabilidad residencial bruta preexistente y lícitamente realizada en el conjunto de la ZOU o área equivalente a que pertenece el ámbito de la actuación; y, en segundo lugar, si



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la suma de la edificabilidad preexistente más la nueva edificabilidad propuesta en la operación supera el límite establecido por el estándar objeto de interpretación, es decir, 1 m² de techo por 1 m² de suelo.

Para realizar el cálculo propuesto, deberá procederse, conforme a lo establecido en el artículo 33, apartado 2, párrafo segundo, del RP, es decir, se procederá de forma estimativa, mediante aproximación estadística rigurosa, a través de la selección de una muestra significativa de parcelas, en la que no estarán, por determinación expresa del legislador, aquellas parcelas que estén dotadas de una edificabilidad excepcionalmente intensa. El procedimiento estadístico en cuestión, se iniciará con la mencionada selección de un número significativo de parcelas, manzanas o unidades urbanas equivalentes de las integrantes de la ZOU o área equivalente; calculándose, a continuación, la superficie edificable correspondiente al conjunto de las parcelas o unidades equivalentes de la muestra, para determinar así el índice de *edificabilidad residencial bruta preexistente* en la ZOU o área equivalente, que se obtendrá tras dividir la superficie edificable, correspondiente al conjunto de las parcelas o unidades equivalentes de la muestra, por la superficie total de éstas, en la que deberán incluirse las superficies de las calles y suelos dotacionales existentes, en la proporción equivalente a la representada por la superficie total de las parcelas de la muestra, en relación, a su vez, con la superficie total de la ZOU o área equivalente.

Tras los cálculos anteriores, si el índice de edificabilidad resultante para el conjunto de la zona superase el límite establecido por el estándar mínimo de calidad urbana, fijado en 1 m² de techo por 1 m² de suelo, en ningún caso, podría aumentarse la edificabilidad de la zona considerada respecto de las previsiones del planeamiento anterior, debiendo procurarse, a lo sumo, que se mantenga el grado de consolidación del último medio siglo, o, incluso, que disminuya éste, mediante la disposición de reservas dotacionales públicas adicionales – ex artículo 21.2 RP –.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Si, por el contrario, el índice de edificabilidad resultante es inferior al señalado como estándar mínimo de calidad urbana, podrá incrementarse la edificabilidad de la zona hasta alcanzar el límite legal; pero, para ello, será necesario que, previamente, así se contemple en el instrumento de planeamiento general en vigor, o, en su caso, a través del correspondiente planeamiento de desarrollo. Nunca mediante la aprobación de un Estudio de Detalle, pues, esta figura, según los artículos 17 y 28 del TRLOTAU, es un instrumento de planeamiento u ordenación urbanística de carácter municipal, pero limitado al ámbito espacial definido por el contorno de una manzana o unidad urbana equivalente, cuya finalidad primordial, además, es servir de complemento o facilitar la adaptación de aquellas determinaciones establecidas, con carácter previo, en el resto del planeamiento urbanístico, *estándole prohibido aumentar el aprovechamiento urbanístico del suelo*. Eso es al menos lo que se deduce del régimen jurídico del Estudio de Detalle establecido, además de en los preceptos citados, en los artículos 72, 73, 74 y 75 del RP, entre los que cabe destacar el contenido del artículo 74, dedicado a definir lo que, a efectos de la delimitación del ámbito espacial de aplicación de la figura, debe entenderse por *manzana o unidad urbana equivalente*.

A este respecto, nos llama la atención y no podemos, por ello, dejar de señalarlo, la terminología utilizada por los promotores del Estudio de Detalle – en sus apartados 4 y 9 –, al describir el ámbito espacial sobre el que se propone la actuación, como una Unidad Urbana Equivalente, es decir, utilizan la misma terminología empleada en el mencionado artículo 74 del RP. En este sentido, hay que destacar que, si bien la superficie de terreno objeto de la actuación propuesta, se encuentra situada – en una de sus partes, al menos – en los bordes del suelo urbano, ésta no parece cumplir con el otro requisito de estar rodeada por espacios libres o vías públicas en, al menos, el 50% de su perímetro. Luego, a nuestro juicio, el ámbito espacial, delimitado a los solos efectos de ejecutar la operación



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

proyectada, además de no tener la condición de *manzana*, tampoco reúne las condiciones precisas para poder ser considerado como una *unidad urbana equivalente*, razón por la cual, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28.1 del TRLOTAU y 72.1 del RP, los Estudios de Detalle deben abarcar, como máximo, unidades urbanas equivalentes *completas*, la delimitación del ámbito espacial objeto de la actuación no resulta adecuada, desde este punto de vista. Esto es, no pueden ordenarse volúmenes, ni ajustarse alineaciones y rasantes, a través de la figura del Estudio de Detalle, en superficies de suelo, edificado o sin edificar, que no constituyan una *manzana* o una *unidad urbana equivalente completa*, en los términos fijados en el artículo 74 del RP.

La regla en cuestión lo que pretende, según nuestro particular punto de vista, es impedir las soluciones parciales en la ordenación del espacio urbano, mediante ordenaciones a la carta de los terrenos de propiedad privada, con el fin de conseguir una ordenación urbanística de la ciudad lo más integral, coherente y racional posible, de forma que, además de satisfacer el interés general de la comunidad, facilite también la gestión del plan en suelo urbano, mediante la aplicación, en su caso, del principio de justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

Por otra parte, en el Estudio de Detalle sometido a nuestra consideración, en su apartado 6.3, al referirse a la volumetría general de las distintas áreas de movimiento en las que se insertará la edificación posterior – cuyos datos esenciales se recogen en el cuadro final de dicho apartado, más el aprovechamiento bajo cubierta, que no se computa ni se especifica, pero con el que, sin duda, también se cuenta –, es indudable que, además de calcular una determinada edificabilidad global – para la que, como hemos dicho anteriormente, no tiene capacidad legal –, cuyo aprovechamiento subjetivo parece atribuirse, además, en su integridad a la propiedad del terreno, se prescinde por completo del estudio previo de la edificabilidad preexistente lícitamente realizada en la zona



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

objeto de la actuación, así como, de cualquier referencia al mantenimiento o, en su caso, aumento de la edificabilidad aplicable en la zona, por no encontrarse superado en ésta el límite de 10.000 m² de edificación residencial bruta por hectárea. Éste es el límite que, como venimos diciendo, en ningún caso, podrá superar la edificabilidad atribuida por el planeamiento o realmente existente, salvo que, en este último caso, en suelo urbano consolidado, dicho límite se hubiera alcanzado o superado con anterioridad y se decida mantenerla en dicho grado de intensidad, conforme al grado de consolidación del último medio siglo.

Por tanto, en nuestra opinión, debe rechazarse el Estudio de Detalle presentado en el Ayuntamiento, por los siguientes motivos: en primer lugar, por razones puramente formales, derivadas de la inadecuación del ámbito espacial objeto de la actuación, conforme a lo señalado anteriormente; y, en segundo lugar, por razones estrictamente materiales o sustantivas, al invadir el Estudio de Detalle las funciones propias de otros instrumentos de planeamiento y extralimitarse en el cálculo y atribución de edificabilidades, sin contar con el respaldo previo del instrumento de planeamiento adecuado. Por otra parte, los promotores, al omitir cualquier referencia a la *edificabilidad preexistente lícitamente realizada* y, consecuentemente, ignorar también si hay o no incremento de edificabilidad respecto de aquella – imposible, por otra parte, de calcular, al no existir, según parece, referencia previa en el planeamiento en vigor –, se olvidan, a su vez, de los deberes ineludibles que, en caso de aumento de la edificabilidad, corresponden al propietario, en forma de reservas mínimas de suelo con destino dotacional público, en proporción al aumento de edificabilidad susceptible de apropiación por los promotores.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Derecho, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 12 de Diciembre de 2007