



jmjc

CA16

Sesión ordinaria del Consejo de Administración de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructura celebrada el día 19 de diciembre de 2012.

Texto de uno de sus acuerdos:

Punto nº 2.- El Consejo de Administración de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructura conoció informe-propuesta del Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística, de fecha 27 de noviembre de 2012, el cual copiado a la letra dice:

“Expediente: PP 43-2012

Asunto: Criterio de interpretación del artº 15.2.4 del PGOU en relación a la compatibilidad y/o alternancia del uso de equipamiento en planeamientos aprobados incorporados al vigente Plan General

Solicitante: De oficio

INFORME PROPUESTA AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 172, 173 y 175 del Real Decreto núm. 2568/1986 de 28 de noviembre aprobatorio del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y con respecto al expediente de referencia, se emite el siguiente **informe jurídico municipal para aprobación del siguiente criterio de interpretación del PGOU vigente:**

RESULTANDO que con fecha 16 de julio de 2010 recibe nueva aprobación provisional, por el Excmo. Ayuntamiento Pleno, la «Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga» en base a la documentación redactada de oficio fechada “Junio de 2010. Dicha documentación ha sido aprobada definitivamente de manera parcial por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Viviendas, de 21 de enero de 2011 y verificada, por la Dirección General de Urbanismo, la subsanación de las deficiencias a que se refería la citada Orden, tal y como se recoge en su Resolución de 28 de julio de 2011, por lo que se ha procedido a la publicación de la Normativa de la citada Revisión-Adaptación del PGOU de Málaga en el BOJA nº 170 de 30 de agosto de 2011 de acuerdo con los artículos 40 y 41 de la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía.*

RESULTANDO que el presente expediente tiene por objeto establecer un criterio en cuanto a la compatibilidad y/o alternancia de los equipamientos en el suelo urbano con planeamiento aprobado incorporado al Plan General al hilo de lo establecido en el art. 15.2.4 del mismo.

CONSIDERANDO que el presente expediente se inicia de oficio por este Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística dado que, desde la entrada en vigor del PGOU-2011, las disfunciones detectadas en la aplicación de la normativa de usos a las parcelas de suelo urbano procedentes de planeamiento aprobado obligan a plantear un criterio de interpretación de dicha normativa que evite situaciones en que determinadas parcelas queden sujetes a excesivas o inmotivadas restricciones, particularmente para el uso de equipamiento.

CONSIDERANDO que en este sentido se ha emitido informe técnico del Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística de fecha 19 de noviembre de 2012 favorable a la aprobación de criterio de interpretación sobre los extremos arriba indicados, que dice:

“Antecedentes

1. El PGOU 97 regulaba el régimen de los usos urbanísticos en suelo urbano en el Título XIII: para cada ordenanza de edificación (capítulos 4 a 13) se especificaba el uso pormenorizado y los compatibles.

Así, a modo de ejemplo, para la zona CTP se establecía en el art. 13.10.6 que:

...sólo se admiten los usos siguientes:

- a) *Uso pormenorizado: Residencial*
- b) *Usos compatibles: Industria de primera categoría en edificio exclusivo, terciario, excepto instalaciones de hostelerías con actividad musical, equipamiento comunitario (excepto cementerios), aparcamientos, y servicios técnicos e infraestructuras urbanas.*

Los usos compatibles se definían, en el art. 12.1.2 del siguiente modo:

- a) *que se pueden implantar en coexistencia con el uso pormenorizado, sometido a las restricciones que, en su caso, se regulan en estas normas o en los planes de desarrollo*
- b) *que pueden sustituir al uso pormenorizado, con los mismos parámetros previstos para esta parcela por el Plan (...)*

2. Con fecha 29 de noviembre de 2002 se aprobó una Modificación de Elementos del PGOU que afectaba al régimen general de los usos. En ella, con una nueva redacción del art. 12.1.2, se introducía una gradación más compleja entre usos alternativos y compatibles del pormenorizado. Así se definían los usos alternativos como aquellos que *pueden sustituir al uso pormenorizado*, y los compatibles como *aquellos de carácter lucrativo que se pueden implantar en coexistencia con el uso pormenorizado por permitirlo así su ordenanza de aplicación, hasta un máximo del 50% del techo edificable asignado a la parcela.*

Asimismo se introducía el uso complementario como *aquel que caracteriza a las dotaciones públicas, o no lucrativas, que por exigencias de la legislación urbanística o del Plan General haya de reservarse, o de hecho se reserven por el planeamiento, y para el que no se establece ninguna limitación.*

El modo de implantación se detallaba en el art. 12.1.4.5, según el cual en suelo urbano (directo o procedente de planeamiento de desarrollo aprobado) *sólo podrá solicitarse licencia para dichos usos pormenorizados o sus usos alternativos o complementarios, y los usos compatibles de las ordenanzas que, como tales, no superen el 50% de la parcela o manzana.*

Además, se establecían una serie de regulaciones generales de las relaciones entre usos. Así, se consideraban siempre *usos alternativos respecto a las ordenanzas residenciales el uso de equipamiento privado, y respecto a todas las ordenanzas el uso terciario –oficinas, hostelería y hospedaje–, y el uso de aparcamientos (...)*

3. Al no modificarse el articulado correspondiente a los usos en cada una de las ordenanzas de edificación en suelo urbano, la aplicación de la norma modificada ha resultado ciertamente compleja. Los usos considerados *compatibles* en las ordenanzas venían referidos a un concepto de compatibilidad más abierto, parecido al que la modificación definía como *alternativo*. Hasta la aprobación del PGOU 2012, el criterio de aplicación ha sido el más restrictivo: considerar la definición de *compatible* según el texto

modificado, con la restricción del 50%; considerar como *alternativos* sólo los supuestos expresos del art. 12.1.4.5 (y entendiendo en cualquier caso que las dotaciones y espacios libres, como usos *complementarios* del pormenorizado, podían sustituir sin limitación a cualquier uso pormenorizado).

4. El PGOU vigente se ha planteado, como no podía ser de otra forma, reducir esta complejidad a un esquema más claro y unívoco. Para ello se ha optado por incorporar, en cada una de las ordenanzas de edificación en suelo urbano, un listado más completo de usos que incluye el pormenorizado, los compatibles y los alternativos, tipos de usos que quedan definidos en el título VI (art. 6.1.2).

Su modo de implantación en suelo urbano se explicita en el 6.1.4.5, que reproduce el primer párrafo del 12.1.4.5 del PGOU 97 y suprime el resto de regulaciones en las que se establecían usos alternativos de modo general.

5. Por su parte el régimen transitorio del PGOU establece (artículo 15.2.4):

1. En cada ámbito de planeamiento cuya ordenación se respeta (PA) serán de aplicación las determinaciones establecidas en los mismos, si bien, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios respecto de las ordenanzas de uso y edificación que deban aplicarse:

a) Planes Parciales (PP): tienen sus propias ordenanzas particulares de uso y edificación que son las que prevalecen, no obstante, las remisiones puntuales que hagan a la Normativa del Plan General deben entenderse hechas, ahora, a la del presente Plan. En el caso de que existan planes parciales que cuando fueron aprobados asumieron las ordenanzas del PGOU vigente en ese momento como ordenanzas particulares propias, éstas serán las suyas.

b) Planes Especiales de Reforma Interior (PERI): deben contener sus propias ordenanzas, por lo que éstas se mantienen en los mismos términos expresados en el apartado anterior

6. En principio esto debería cubrir todas las situaciones en suelo urbano. Sin embargo la experiencia de estos primeros meses de aplicación ha hecho notar que el esquema no funciona bien en los planeamientos aprobados en desarrollo del PGOU 83 y 97. La aplicación de sus ordenanzas particulares, tanto si las tienen específicas como si se remiten a las entonces vigentes, inevitablemente resulta problemática, porque en ningún caso van a manejar la diferencia entre compatible y alternativo.

Además, habiendo desaparecido de la normativa general de usos el párrafo final del art. 12.1.4.5 del PGOU 97, ni siquiera se garantiza la condición alternativa por defecto que ahí se asignaba a ciertos usos respecto de otros (esto es, que el uso de equipamiento privado pueda ser siempre alternativo del residencial, etc.).

Por otra parte los propios usos a los que se refieren estas ordenanzas han venido cambiando de definición y se han agrupado de forma diferente de un plan a otro.

A esta problemática general se une el hecho, detectado al analizar distintas solicitudes de viabilidad de uso, de que en ocasiones las ordenanzas de uso de los planeamientos antiguos están redactadas de manera confusa e incompleta.

7. En la práctica esto supone que ciertas parcelas de suelo urbano plenamente consolidado, que sólo se diferencian a día de hoy de otras próximas en que fueron desarrolladas en su día por una figura de planeamiento, quedan sometidas a unas restricciones de uso diferentes, y no siempre claramente explicables, a las que rigen para sus vecinas. Ello resulta especialmente llamativo en el caso de los equipamientos privados o públicos, que se ven indebidamente restringidos.

Análisis

Es evidente que se necesita ajustar la situación de estos suelos en cuanto al tratamiento de los usos. La opción de introducir de nuevo un párrafo-listado de relaciones generales entre usos (qué es siempre alternativo de qué) podría servir para evitar las distorsiones mayores, que en la experiencia reciente son las relativas a equipamientos, pero ello implicaría una innovación del PGOU.

Parece clara la voluntad de los redactores del PGOU de fiar a las ordenanzas particulares la casuística de implantación de usos en parcelas. Para llenar las lagunas detectadas bastaría hacer extensivas las condiciones de las ordenanzas actuales, en lo referente a usos, a los suelos procedentes de

planeamiento aprobado y remitidos a la ordenanza de ese planeamiento, del mismo modo que se les aplican las normas generales de la edificación, como alturas libres mínimas, dimensión de patios y escaleras, etc., y no las que estaban vigentes en el momento de su aprobación.

No podemos olvidar, sin embargo, que en ocasiones las ordenanzas particulares de una figura de planeamiento en concreto son excepcionalmente restrictivas por algún motivo propio del lugar, las necesidades de la ordenación o las circunstancias socioeconómicas. Valga de ejemplo el Plan Especial del Conjunto Protegido de la Colonia de Santa Inés, recogido como PA-T.8 (97), que prohíbe expresamente los locales comerciales en unas viviendas muy homogéneas y de reducido volumen en las que se ha entendido que la implantación comercial supondría una distorsión. Antes de dar carpetazo a ordenanzas que en su día vinieron a aquilatar con más precisión una situación propia de su ámbito es precisa una cierta reflexión. No sería bueno que, en aras de solucionar conflictos detectados, se creasen nuevos conflictos.

Examinando en su totalidad el artículo 15.2.4 se observa, en primer lugar, que en el punto 2 se reserva la posibilidad de aplicar de manera *subsidiaria y complementaria para todos los aspectos puntuales no previstos*. Podemos entender como no prevista la circunstancia arriba descrita (esto es, la desaparición en el articulado del Plan del artículo que garantizaba en general la alternatividad del equipamiento respecto de cualquier uso, y partir de esta base para establecer un criterio de interpretación.

En cuanto a los conflictos o distorsiones que afecten a usos lucrativos, el punto 4 del mismo artículo permite tratarlos uno a uno a medida que se vayan presentando, con un procedimiento bastante ágil, mediante la publicación de un Texto Refundido en que se apliquen *los parámetros y los usos correspondientes a su ordenanza establecidos por este Plan General, con sus condiciones inherentes, siempre que ello no suponga en ningún caso aumento de techo edificable de los terrenos*.

En conclusión, se determina establecer un criterio fijo en cuanto a los equipamientos, dejando el resto de situaciones conflictivas para un análisis pormenorizado y, en su caso, la aplicación del art. 15.2.4.4

Propuesta

Tratando de equilibrar unas necesidades con otras, se propone el siguiente criterio de interpretación del articulado del PGOU:

A la hora de determinar los usos compatibles o alternativos del pormenorizado para parcelas incluidas en ámbitos de Planeamiento Aprobado recogidos como tales (PA o PAM) en el PGOU, se aplicará, en virtud del art. 15.2.4, cuando el uso propuesto sea el de equipamiento (en todas sus variantes), lo establecido en la ordenanza de suelo urbano del PGOU vigente correspondiente a la parcela.”

CONSIDERANDO que los acuerdos singulares de interpretación del Plan General para el desarrollo o aclaración de aspectos concretos del Plan, previstos o no en su normativa, no se consideran modificaciones del Plan General, conforme a lo previsto en el art. 1.1.7.apdo 6.10 del PGOU.

CONSIDERANDO que hemos de tener presente lo establecido en el art. 1.2.2 *Determinaciones y su interpretación* de la normativa urbanística del PGOU de Málaga, que establece:

1. La interpretación del Plan General corresponde a los órganos urbanísticos del Ayuntamiento de Málaga sin perjuicio de las facultades propias de la Junta de Andalucía y de las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial.

2. Las determinaciones del Plan, dado su carácter normativo, habrán de interpretarse con base a los criterios que, partiendo del sentido propio de sus palabras y definiciones, y en relación con el

contexto y los antecedentes, tengan en cuenta principalmente su espíritu y finalidad así como la realidad social del momento en que se han de aplicar.

CONSIDERANDO que conforme a lo dispuesto en el aptdo 3.7 del artículo anteriormente citado, el Ayuntamiento, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras, de oficio o a instancia de los particulares u otros órganos administrativos, podrá aprobar criterios de interpretación que se planteen en aplicación de este Plan, previo informe técnico-jurídico en el que consten las posibles alternativas de interpretación.

CONSIDERANDO igualmente que, una vez aprobada, la interpretación se incorporará al documento de Plan General como anotación complementaria de la determinación que se interprete, instrucción aclaratoria o respuesta a consultas planteadas, procediéndose a su depósito en los Registros correspondientes de conformidad con lo dispuesto en los arts. 40 y 41 de la LOUA y Decreto 2/2004 de 7 de enero por el que se regulan los Registros administrativos de Instrumentos de Planeamiento, Convenios Urbanísticos y de Bienes y espacios catalogados.

CONSIDERANDO que el criterio de interpretación de referencia una vez aprobado y realizada la anotación procedente en el Registro de Instrumentos de Planeamiento, será publicado en el BOP, según lo dispuesto en el art. 70.2. de la Ley 7/1985 de 2 de abril en concordancia con los arts. 40 y 41 de la LOUA.

CONSIDERANDO finalmente que el art. 6.8 de los Estatutos de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras (BOP de 9 de abril de 2002) atribuye, como competencia específica del Consejo de Administración de esta Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras la de "**Aprobar criterios de interpretación del Plan General de Ordenación Urbana**".

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

A la vista de cuanto antecede en cuanto a los aspectos jurídicos formales estudiados, este Departamento propone al Sr. Gerente que eleve propuesta al Consejo de Administración de esta Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructura para que en función de las competencias que tiene asignadas, adopte los siguientes

ACUERDOS:

PRIMERO.- *Aprobar el Criterio de Interpretación del PGOU-2011 relativo a la compatibilidad y/o alternancia de los equipamientos en el suelo urbano con planeamiento aprobado incorporado al Plan General, en el sentido y con los efectos que se detallan en el informe técnico del Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística de 19 de noviembre de 2012, anteriormente transcrito:*

A la hora de determinar los usos compatibles o alternativos del pormenorizado para parcelas incluidas en ámbitos de Planeamiento Aprobado recogidos como tales (PA o PAM) en el PGOU, se aplicará, en virtud del art. 15.2.4, cuando el uso propuesto sea el de equipamiento (en todas sus variantes), lo establecido en la ordenanza de suelo urbano del PGOU vigente correspondiente a la parcela."

SEGUNDO.- Una vez se haya procedido a realizar la anotación pertinente en el Registro de Instrumentos de Planeamiento con sujeción a lo establecido en el Decreto 2/2004 de 7 de enero en concordancia con los arts. 40 y 41 de la LOUA, disponer la publicación del presente acuerdo en el Boletín Oficial de la Provincia, para su general conocimiento de conformidad con lo establecido en el art. 70.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril.

TERCERO.- Dar traslado del presente acuerdo e informe técnico del Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística de a:

- Departamento de Disciplina Urbanística ✓
- Colegios Profesionales interesados en materia de urbanismo. ✓
- Delegación de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía ✓

Es cuanto tenemos que informar al Consejo de Admón. de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras, que no obstante dentro de su ámbito competencial, resolverá como mejor proceda.”

Sometido a votación el informe-propuesta transcrito, el resultado de la misma fue el siguiente:

El Consejo de Administración, por unanimidad de los Sres. miembros asistentes, acordó prestar su aprobación a la propuesta contenida en el mismo.

Cumplase lo acordado por el
Consejo de Administración.
EL PRESIDENTE-ACCTAL



Diego Maldonado Carrillo

Doy fe:
El Secretario Delegado
de la G.M.U.

