

INFORME SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN PARCIAL DEL “SECTOR SAU-D” DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE LA VEGA (COMUNIDAD DE MADRID)

1. OBJETO Y ANTECEDENTES

Por encargo de la sociedad Espacia Avante, S.L., se realiza el presente Informe que tiene como objeto el análisis de diversas cuestiones jurídicas en relación con la pretendida modificación del Plan Parcial del Sector SAU-D Parque de Ocio de la Comunidad de Madrid del municipio de San Martín de la Vega en la Comunidad de Madrid (la “**modificación del Plan Parcial**”) contenida en el documento de Memoria de la modificación del Plan Parcial fechado en abril de 2020 (la “**Memoria**”), que es el documento analizado para la redacción del presente Informe.

Los aspectos sobre los que se nos solicita opinión jurídica en relación con la referenciada modificación de planeamiento son los siguientes:

- Legalidad de la modificación pretendida
- Existencia de suficiente motivación de la concurrencia de intereses públicos
- Respeto de las determinaciones estructurantes aplicables
- Legalidad de la nueva zonificación pretendida y la reubicación de la edificabilidad
- Confirmación de que los objetivos pretendidos por la alteración se pueden enmarcar en una modificación de planeamiento

Para la resolución de estas cuestiones, resulta necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes:

- i. Con fecha 29 de octubre de 1996, la Comisión de Urbanismo de Madrid aprobó definitivamente las Normas Subsidiarias de Planeamiento del término municipal de San Martín de la Vega, habiéndose publicado el acuerdo de aprobación en el BOCM de 22 de enero de 1997 (las “**Normas Subsidiarias 1996**”).
- ii. Con fecha 22 de septiembre de 1998, la Comisión de Urbanismo de Madrid aprobó definitivamente una modificación puntual de las Normas Subsidiarias 1996 en el ámbito del Parque Temático “Ciudad del Ocio”, habiéndose publicado el acuerdo de aprobación en el BOCM de 16 de noviembre de 1998 (la “**modificación de las Normas Subsidiarias 1998**”).
- iii. Con fecha 22 de septiembre de 1998, la Comisión de Urbanismo de Madrid aprobó definitivamente el Plan Parcial de Ordenación del Sector SAU-D “Parque de Ocio” del Área de Reparto D del Suelo Apto para Urbanizar (el “**Sector SAU-D**”) previsto en la modificación de las

Normas Subsidiarias 1998, habiéndose publicado el acuerdo de aprobación en el BOCM de fecha 29 de noviembre de 1998 (el “**Plan Parcial 1998**”).

2. LEGALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN PARCIAL

Cabe plantearse, en primer, lugar si el procedimiento de modificación del Plan Parcial seguido en el procedimiento adecuado o existen otras alternativas legales posibles.

Como se ha puesto de manifiesto, el Plan Parcial 1998 ordena pormenorizadamente el ámbito denominado Sector SAU-D y no ha sufrido desde su aprobación por la Comisión de Urbanismo de Madrid en 1998 cambio alguno. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el art. 66.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (la “**LSM**”) establece que “los Planes de Ordenación Urbanística tendrán vigencia indefinida”.

Dado que las Normas Subsidiarias 1996 no han sido sustituidas todavía por un Plan General y, por lo tanto, el Plan Parcial 1998 no ha sido incorporado por ninguna otra figura de planeamiento, no puede haber ninguna duda de que la ordenación de los terrenos incluidos en el Sector SAU-D sigue correspondiendo al citado Plan Parcial 1998. Tampoco puede haber ninguna duda, asimismo, de que si se pretende modificar la ordenación urbanística establecida por el Plan Parcial 1998 la única vía legalmente viable reside en la alteración del citado Plan Parcial 1998.

3. JUSTIFICACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA MODIFICACIÓN PUNTUAL

Resulta obvio que la potestad de planificación no puede considerarse como una actividad discrecional exenta de controles por parte de la Administración de justicia, siendo determinante el cumplimiento de intereses públicos, en realidad predicables para cualquier actividad pública, que debe manifestarse a través de la correspondiente motivación.

A estos efectos, basta la cita del resumen jurisprudencial contenido en la STS de 28 enero de 2016 (rec. núm. 2635/2014; RJ\2016\645) que afirma (fundamento jurídico decimoprimer):

“No obstante lo anterior, como afirma la STS 23 Abril 1998 (RJ 1998, 3102) : “La naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público, justifican plenamente el ius variandi que en este ámbito se reconoce a la Administración... Este ius variandi reconocido a la Administración por la legislación urbanística, se justifica en las exigencias del interés público, actuando para ello discrecionalmente, no arbitrariamente, y siempre con observación de los principios contenidos en el art. 103 de la Constitución ”.

Desde dichas premisas, hemos sostenido la necesidad del control judicial de la discrecionalidad del planeamiento, señalando en Sentencia de 23 noviembre 2011 (RJ 2012, 2402) (Recurso de Casación 6091/2007) que: "Nuestra jurisprudencia ha afirmado también, sin embargo, que la discrecionalidad no está exenta de control jurisdiccional, ya sea mediante la técnica de control de los elementos reglados, ya mediante otras técnicas (desviación de poder, control de los hechos determinantes o por los principios generales del Derecho) que permiten a este orden jurisdiccional verificar si la Administración se ha apartado de los intereses generales a que debe servir".

Consecuentemente, el reconocimiento del ius variandi y de un margen de discrecionalidad administrativa, no puede excluir el control jurisdiccional de las potestades de planeamiento, esencialmente en lo referente al cumplimiento tanto del interés público como de los principios generales del derecho, tales como la racionalidad, la motivación y el respeto al principio de jerarquía normativa".

La jurisprudencia ha enfatizado la necesidad de acreditar el cumplimiento de intereses públicos en cualquier instrumento de planeamiento, incluidas las modificaciones de Planes Parciales, existiendo ejemplos jurisprudenciales en los que se anula una modificación de un Plan Parcial precisamente por la inexistencia de adecuada motivación (vid. STSJ de Aragón de 28 de abril de 2016, rec. núm. 56/2013, JUR\2016\181992).

En nuestra opinión, la Memoria analizada expone de forma pormenorizada los motivos de interés público que justifican la modificación del Plan Parcial 1998 que se pretende.

Asimismo, se acompaña un informe de la consultora inmobiliaria Savills Aguirre Newman de marzo de 2020 que, si bien no identifica una necesidad concreta de la población que justifique el cambio de uso, analiza, desde el punto de vista de mercado, los posibles submercados cuya oferta podría competir con el desarrollo del "Parque Warner". Este Informe se refiere específicamente a la modificación del Plan Parcial que analizamos y contiene, entre otras, las siguientes conclusiones:

- i. Se excluye la opción de desarrollar un mercado de oficinas en los suelos objeto de estudio. El riesgo de desocupación sería extremo, dado el bajo interés que existiría por parte de la demanda por establecerse en esta zona. Esta tendría alternativas claramente mejores, desde el punto de vista del transporte público, accesos, visibilidad y servicios en áreas de oficinas ya consolidadas y más cercanas a los centros de actividad económica de la región.
- ii. Se recomienda destinar edificabilidad al uso industrial-logístico. La localización del suelo objeto de estudio muestra un elevado atractivo desde el punto de vista del mercado logístico. Forma parte de uno de los dos grandes mercados logísticos de Madrid, Zona sur, y está muy próximo a municipios con elevada demanda, Getafe y Pinto. Durante los últimos años la demanda logística se ha situado en niveles máximos históricos. Las

previsiones son de continuidad como consecuencia de la mayor necesidad de almacenaje y distribución generada por los nuevos hábitos de consumo y por la creciente demanda de espacios logísticos modernos y adaptados a las últimas características técnicas.

- iii. Hay un elevado interés por parte de promotores/inversores especialistas en el sector logístico por la adquisición de suelos para el desarrollo de proyectos en localizaciones a lo largo de la Zona sur y Corredor del Henares (A2).
- iv. Se descarta el desarrollo de un espacio comercial pequeño o mediano al no ser lo suficientemente competitivos para generar el necesario tráfico de clientes. Estos preferirán acudir a la elevada oferta de centros comerciales ya existente en el entorno, más cercanos a sus lugares de residencia y con una oferta similar a la que podría ofrecer un centro comercial de pequeño o mediano en el suelo objeto de estudio.
- v. Se plantea la opción de analizar el desarrollo de un proyecto de centro comercial de gran tamaño (megacentro comercial), con una oferta comercial y de ocio amplia, variada y competitiva, que genere suficiente atracción como para atraer a la población del entorno (+/-30 minutos) e incluso convertirse en un centro de destino a nivel regional. El inconveniente es la escasa muestra de promotores que desarrollen esta tipología de centros comerciales, siendo también un inconveniente la escasa población residente a 15 minutos del proyecto.
- vi. Opción de desarrollar un complejo hotelero, en el suelo objeto de estudio, aprovechando la demanda cautiva que genera el Parque Warner y que actualmente no se aprovecha por la falta de oferta hotelera teniendo que desplazarse a mercados cercanos. Resulta evidente que la localización de la edificabilidad hotelera deberá estar integrada o muy próxima (distancia a pie para un niño) de la zona de atracciones y de restauración del Parque Warner. No tendría ningún sentido localizar dicha edificabilidad en una zona del ámbito alejada del Parque Warner y para la que hubiese que utilizar algún tipo de transporte para llegar.

Nos parece claro que este Informe se encuentra en perfecta sintonía con los objetivos y análisis explicitados en la Memoria manejada, reforzando la justificación de un interés público (no exclusivamente privado) en la modificación de planeamiento pretendida, realizándose numerosas referencias en la Memoria al referido Informe.

4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO POR LA MODIFICACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE LOS LIMITES Y REQUISITOS LEGALES RESPECTO A LA DETERMINACIONES ESTRUCTURANTES Y DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA

El alcance posible de la alteración de un Plan Parcial, ya se trate de una modificación o de una revisión, no es otra que la propia de la definición de la ordenación de un Plan Parcial.

La misión de un Plan Parcial se limita, por imperativo legal, al ámbito de la ordenación pormenorizada. Así se deduce claramente del art. 47.1 LSM que establece que “el Plan Parcial desarrolla el Plan General o el Plan de Sectorización para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable”.

De esta forma, es claro que un Plan Parcial, o su alteración, no puede afectar o modificar determinaciones de carácter estructurante. Para la concreción de las determinaciones estructurantes, cuyo contenido le está vedado a un Plan Parcial (y a su alteración) no cabe más remedio que acudir al art. 35.1 LSM que establece que “son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”, que son desarrolladas por el art. 35.2 LSM.

En cambio, el Plan Parcial (o su alteración) puede modificar cualquier determinación de carácter pormenorizada, incluso si se contempla en el planeamiento que desarrolla (en este caso, las Normas Subsidiarias 1997), siempre y cuando se cumplan las previsiones recogidas en el art. 47.3 LSM.

Asimismo, y desde otra perspectiva, ha de tenerse en cuenta que, tal y como prevé el último inciso del 34.3 LSM, “las determinaciones pormenorizadas habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan”.

Además de lo anterior, los Planes Parciales deben cumplir con una serie de requisitos legales que se recogen en el art. 48 LSM. En su apartado 1, este precepto establece que “el Plan Parcial establecerá sobre la totalidad del ámbito o sector todas las determinaciones pormenorizadas de ordenación urbanística que se enumeran y regulan en el Capítulo II de este Título. Para ello, respetarán las siguientes precisiones: (...)”. Previsiones que se desarrollan en los diversos apartados de este precepto y que estudiaremos en el apartado correspondiente.

A la vista de lo anterior, se propone analizar a continuación si la modificación del Plan Parcial cumple estos límites legales analizando, con este orden, los siguientes límites que hemos definido con respecto a los Planes Parciales y a sus alteraciones:

- i. Determinación de si la Modificación del Plan parcial afecta las determinaciones estructurantes recogidas en el art. 35.2 LSM.

- ii. Análisis del respeto de las determinaciones estructurantes contenidas en las Normas Subsidiarias en relación con el Sector SAU-D.
- iii. Análisis del cumplimiento de los requisitos legales respecto de las determinaciones pormenorizadas recogidas en las Normas Subsidiarias en relación con el Sector SAU-D.
- iv. Análisis del respeto de las determinaciones pormenorizadas exigidas en el art. 48 LSM.

4.1. Análisis del respeto de las determinaciones estructurantes recogidas en el art. 35.2 LSM

Como hemos anticipado, para la concreción de las determinaciones estructurantes, cuyo contenido le está vedado a un Plan Parcial (y a su alteración) es necesario acudir al art. 35.1 LSM que establece que “son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”, que son desarrolladas por el art. 35.2 LSM que relaciona las siguientes determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística:

- a) El señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo.
- b) La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas.
- c) La división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos.
- d) El régimen de usos del suelo no urbanizable de protección.

Por lo tanto, para comprobar si la Modificación del Plan Parcial no afecta a estas determinaciones estructurantes, resulta necesario analizar, una a una, estas determinaciones para obtener una conclusión al respecto.

4.1.1.El señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo

Como se ha anticipado, el art. 35.2 LSM establece, en su letra a, como una de las determinaciones calificadas como estructurantes de la ordenación urbanística la relativa al “señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo”.

A estos efectos, debe recordarse que la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 superó la consideración del Parque de Ocio como sistema general para convertirlo en un ámbito de suelo apto para urbanizar, clase de suelo característica de las Normas Subsidiarias, equivalente a los efectos de la

aplicación de la LSM al suelo urbanizable conforme a lo previsto en la disposición transitoria primera, letra b, de la propia LSM.

Resulta claro que los terrenos del Sector SAU-D continúan siendo suelo apto para urbanizar y que se encuentran todavía en un proceso de transformación urbanística, puesto que únicamente se ha completado la urbanización de la zona destinada a “Parque Temático”, esto es la Zona 1. De hecho, la Zona 5 “Actividades” ni tan siquiera cuenta con ordenación pormenorizada porque el Plan Parcial 1998 remitió su ordenación a un futuro Plan Especial (vid. pág. 50 de las Normas Urbanísticas del Plan Parcial publicadas en el visor Planea).

Debe tenerse en cuenta que el art. 18.3 LSM establece que “culminado el proceso de ejecución del planeamiento, en la forma establecida en el artículo 71 de la presente Ley, los terrenos comprendidos en el correspondiente ámbito de actuación alcanzarán la categoría de suelo urbano consolidado y, en consecuencia, los derechos y deberes de la propiedad serán los establecidos en el artículo anterior”. Este precepto se refiere al suelo urbano no consolidado, pero parece razonable aplicarlo también al suelo apto para urbanizar (vid. disposición transitoria primera, letra b LSM) a la vista de la equivalencia entre el suelo urbanizable y el suelo urbano no consolidado que se prevé en el art. 23.1 de la LSM.

A estos efectos, debe recordarse que de forma reiterada la jurisprudencia ha afirmado que, para alcanzar la consideración de suelo urbano consolidado, resulta necesario haber ejecutado “el conjunto” de las obras de urbanización necesarias para alcanzar la consideración de solar con base en lo previsto en el art. 71.2 LSM, supuesto de hecho que obviamente no concurre en el conjunto del Sector SAU-D. Baste a estos efectos con la referencia de la STSJ de Madrid de 8 de marzo de 2017 (rec. núm. 468/2015) que afirma tajantemente:

“Esto es, sólo cuando se haya concluido el proceso de ejecución del planeamiento (proceso de ejecución de planeamiento que comprende “La realización de las obras de urbanización necesarias para que todas las parcelas incluidas en el ámbito de que se trate alcancen las condición de solar” -artículo 71.2.d) de la Ley 9/2001-), el propietario adquirirá los derechos establecidos para el suelo urbano consolidado, entre los que se encuentran el de edificar en el solar en las condiciones y en su caso, plazos establecidos en el planeamiento (artículo 17.b) de la Ley 9/2001) y el de destinar la edificación a alguno de los usos legitimados por la ordenación urbanística en vigor (artículo 17.c) de la Ley 9/2001).

[...]

En cualquier caso es necesario destacar que con fecha 5 de agosto de 2013 fueron recepcionadas las fases 4ª, 5ª y 6ª de la urbanización y la fase 7ª el 4 de junio de 2014. Una vez las parcelas del ámbito en dichas fases, dado su grado de urbanización efectiva, ya han adquirido materialmente la condición de solar o están en condiciones de adquirirla por contar con los requisitos previstos en el apartado 1 b) del artículo 14 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, conforme

a su artículo 17 se podrá edificar en las condiciones y los plazos establecidos en el planeamiento y destinar lo edificado a alguno de los usos legitimados por la ordenación urbanística en vigor".

Ahora bien, dicha alegación olvida que no estamos ante suelo urbano consolidado, en cuyo caso resultaría de aplicación los derechos y deberes establecidos en el artículo 17 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, sino que estamos ante suelo urbano no consolidado, en el que resulta de aplicación el artículo 18.3 anteriormente citado, que sujeta y condiciona la transformación de aquellos suelos **a la culminación del proceso de ejecución del planeamiento. Solo cuando se concluya dicho proceso, los suelos adquirirán la condición de urbanos consolidados**

[...]

Pudiera pensarse, no obstante, que admitido en el artículo 135.7 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la posibilidad de que las obras de urbanización puedan ser objeto de recepción parcial "cuando sean susceptibles de ser ejecutadas por fases independientes capaces de prestar el uso o servicio públicos correspondientes" (posibilidad ya contemplada en el artículo 180.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, y admitida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de julio de 1997, rec. 13372/1991), dicha recepción parcial efectiva posibilita la implantación de usos en dicha zona. Esto es, que una vez producida la recepción de una determinada área, siempre que dicha área ya urbanizada constituyese una unidad funcional directamente utilizable (en palabras del citado artículo 180.2), pudiese pasarse directamente a la implantación de los correspondientes usos. En definitiva, que producida la recepción parcial de las obras de urbanización de una unidad funcional pudiese pasarse directamente a su utilización.

Sin embargo, dicha interpretación, por muy deseable que pueda resultar, choca frontalmente con la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que como hemos visto, condiciona la implantación de los correspondientes usos a la total terminación de las obras de urbanización de la correspondiente unidad de actuación. **Ni siquiera la eventual prestación de aval que garantice la posterior terminación de las obras de urbanización pendientes de concluir posibilitaría dicha implantación de usos** por cuanto que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2001 (rec. 6862/1996), si conforme al artículo 40 del Reglamento de Gestión Urbanística cabe autorizar la edificación de terrenos que tengan la consideración de solar si se garantiza la realización simultánea de las obras de urbanización, éstas deben de haber terminado no más tarde de las edificaciones, y si esto no ocurre, "ni son admisibles ulteriores garantías ni puede autorizarse la ocupación de los terrenos".

La Memoria asume que el ámbito sobre el que se proyecta la modificación tiene la consideración de suelo apto para urbanizar al afirmar abiertamente, en el apartado 1.1.4 de la Memoria, que “en esta fecha no se ha culminado el proceso de ejecución del planeamiento, toda vez que una parte de las obras de urbanización de la Unidad de Ejecución única del sector SAU-D no está ejecutada”. A la vista del art. 71.2 LSM y de la interpretación jurisprudencial reseñada, parece evidente que no nos encontramos ante suelo urbano consolidado, por lo que no cabe otra conclusión jurídica que su mantenimiento como suelo apto para urbanizar (o suelo urbanizable, en los términos de equivalencia recogidos en la citada disposición transitoria primera de la LSM).

Resulta obvio que al acreditarse la consideración de los terrenos ordenados por la modificación del Plan Parcial que analizamos como suelo urbanizable (suelo apto para urbanizar), no cabe hablar de actuaciones de dotación que, como se establece en el art. 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (el “**TRLS/15**”), únicamente tiene recorrido en el seno de suelo urbanizado que, como hemos visto, no es el caso.

4.1.2. La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas

La concreción de qué elementos de las redes públicas tienen la consideración de elementos estructurantes se encuentra en el art. 36.3 LSM que prevé:

3. La definición de las redes públicas implica señalar expresamente todos aquellos de sus elementos necesarios para asegurar el funcionamiento correcto y adecuado a las necesidades previstas de la red correspondiente. A tal efecto, se establecen las siguientes precisiones:

- a) Tendrán el carácter de determinaciones estructurantes todas aquellas que consistan en señalar las reservas y dimensiones de cualquier suelo que se prevea como elemento de una red pública supramunicipal o general.*
- b) Asimismo, tendrán el mismo carácter de determinaciones estructurantes las que definan las condiciones básicas de ordenación de cada uno de tales elementos, si bien el desarrollo detallado de los mismos se concretará a través de determinaciones pormenorizadas.*
- c) El señalamiento de los espacios destinados a elementos de las redes locales, así como de cualesquiera otros parámetros necesarios para su ordenación detallada, tendrán el carácter de determinaciones pormenorizadas. En cambio, serán determinaciones estructurantes las Instrucciones normativas al planeamiento de desarrollo sobre la localización y características de elementos de nivel local que resulten necesarias para asegurar la funcionalidad de la red correspondiente.*

De esta forma, puede concluirse que, a los efectos de las redes públicas, tienen la consideración de determinaciones estructurantes: i) el señalamiento de las redes públicas supramunicipal y general y ii) la definición de las condiciones básicas de ordenación de cada una de estas redes públicas supramunicipal

y general. Sin embargo, en lo que se refiere a las redes locales todos los contenidos (señalamiento y otros parámetros de ordenación detallada) tienen la consideración de determinaciones de ordenación pormenorizada (salvo la relativa a Instrucciones normativa al planeamiento de desarrollo que, obviamente, no tiene que ver con el supuesto de hecho que analizamos).

Según la Memoria objeto de análisis, la modificación del Plan Parcial, en relación con las redes públicas:

- i. Literalmente, afirma la Memoria que “se limita a trasladar al planeamiento la realidad formal y fáctica resultante” de las características establecidas en el proyecto “Nuevo acceso por ferrocarril al Parque Temático y a San Martín de la Vega”. Y no se modifican ni las determinaciones para su desarrollo –que resultan del propio proyecto y de la legislación sectorial de aplicación-, sino que se acogen sin añadido alguno (apartados 1.4.5 y 1.5.6. de la Memoria).
- ii. Se limita a recoger “en el Plan Parcial la Subestación, cuya parcela está delimitada mediante valla, resultante de la ejecución de la infraestructura eléctrica del sector”. Su superficie es 2.500 m²s, que se detraen de la superficie original asignada a la Zona 4.2 en el Plan Parcial de 1998 (apartado 1.4.8. de la Memoria).
- iii. Se califica el suelo de dos nuevas calles (V4y V5) que pasan a integrarse en la red local de infraestructuras de comunicación viaria (apartado 1.4.7 de la Memoria)

Nos parece claro que todas estas previsiones no tienen la consideración de determinaciones estructurantes. En el supuesto del acceso ferroviario (i) porque la modificación del Plan Parcial se limita a reflejar la red ferroviaria existente, de carácter claramente supramunicipal, implantada con base en un proyecto claramente anterior a esta modificación del Plan Parcial; de forma que, es claro, en nuestra opinión, que la modificación del Plan Parcial ni “crea” esta infraestructura (esta es la misión básica de la “calificación” urbanística), ni establece sus “condiciones básicas de ordenación” dado que, resulta obvio, vienen predeterminadas por el proyecto ferroviario, por lo que, en síntesis, la modificación del Plan Parcial se limita a reflejar la realidad existente en el ámbito que ordena, que en este caso viene predeterminado por un proyecto de obra externo. Iguales consideraciones procede realizar con respecto a la subestación eléctrica.

En lo que se refiere a las dos nuevas calles (V4 y V5), se configuran en la Memoria de la modificación del Plan Parcial como redes locales al servicio de los terrenos ordenados por el Plan Parcial, por lo que cabe descartar su consideración como elemento de la ordenación estructurante, siendo claros ejemplos de ordenación pormenorizada.

4.1.3. La división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación

Como hemos anticipado, el art. 35.2, letra c), LSM establece como determinación estructurante la relativa a “la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos”.

Para determinar si la modificación del Plan Parcial afecta a alguna de estas determinaciones bastará con establecer dónde se concretan estas previsiones urbanísticas y si el instrumento de planificación que analizamos las modifica. Vayamos por partes.

i) División del suelo en áreas homogéneas, ámbito de actuación o sector

Con base en lo previsto en el art. 37.3 LSM, “las áreas homogéneas, los ámbitos de actuación y los sectores son tanto delimitaciones de suelo respecto de los que se señalan las condiciones de la ordenación estructurante, como espacios de referencia para el desarrollo de la ordenación pormenorizada. Las áreas homogéneas, los ámbitos y los sectores podrán ser continuos o discontinuos”.

Los conceptos de “área homogénea” y de “ámbito de actuación” se encuentran claramente vinculados a la clase de suelo urbano (bien se trate de la categoría de suelo urbano consolidado, bien suelo urbano no consolidado) conforme a lo previsto en el art. 37.1 LSM, mientras que el concepto “sector” se encuentra claramente vinculado con el suelo urbanizable (en el supuesto de hecho que analizamos suelo apto para urbanizar) con base en lo previsto en el art. 37.2 LSM que afirma: “Los sectores son los espacios del suelo urbanizable que han de ser objeto del desarrollo de la ordenación pormenorizada”

Nos parece claro que cuando la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 estableció el ámbito físico del Sector SAU-D, lo configuró como un ámbito de suelo apto para urbanizar y le atribuyó el uso característico dotacional (ocio) – terciario, configurando expresamente un Sector tal y como se deduce expresamente del acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 (BOCM de 16 de noviembre de 1998) que hace referencia expresa al “Sector SAU D”.

Por lo tanto, puede concluirse que es la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 la que delimita el “Sector SAU D” y, con base en los datos reflejados en la Memoria que analizamos, no se modifica en absoluto esta delimitación.

ii) Definición de usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos

Esta determinación estructurante es desarrollada por el art. 37.4 LSM que establece que la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos y sectores se complementará obligatoriamente con las siguientes determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística:

“a) Señalando, respecto a cada una de las áreas homogéneas, ámbitos y sectores, el uso global y el coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento unitario que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la presente Ley.

b) Estableciendo los criterios y objetivos que procedan respecto a la ordenación urbanística interior del área homogénea, del ámbito o del sector que habrán de ser respetados y concretados por el planeamiento de desarrollo.

c) Regulando las condiciones que fueran pertinentes sobre la sectorización de los suelos urbanizables no sectorizados, cuyo cumplimiento habrá de justificar el correspondiente Plan de Sectorización”.

De nuevo, parece claro que la previsión de todos y cada uno de estos parámetros de determinaciones estructurantes se reflejan en la modificación de las Normas Subsidiarias 1998, sin que la modificación del Plan Parcial que analizamos cambie ninguno de estos parámetros. Veamos.

- Usos globales. En cuanto a los usos globales, es claro que esta determinación se concreta en la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 al establecer como uso característico el “Dotacional (ocio – terciario” y como usos complementarios el de “industria compatible (limpia)”.

Conforme a la información que consta en la Memoria de la modificación del Plan Parcial se respetan de forma escrupulosa estos usos característicos / globales, de forma que dos de las tres de la ordenanzas de usos lucrativos que se prevén tienen como uso característico específico alguno de los usos característicos fijados por la modificación de las Normas Subsidiarias 1998.

En efecto, veamos:

- a) Para la Zona 1 “Parque Temático”, se establece que el “uso característico es el de ocio (parque recreativo)” (art. 1.3 de condiciones particulares de esta zona en las Normas Urbanísticas de la modificación que analizamos).
- b) Para la Zona AC “Actividades complementarias”, se establece que “sus usos característicos son servicios terciarios y dotaciones” (art. 1.3 de las de condiciones particulares de esta zona en las Normas Urbanísticas de la modificación que analizamos).

- c) Para la Zona 5 “Actividades”, se establece que “su uso característico son servicios terciarios y dotaciones” (art. 1.3 de las de condiciones particulares de esta zona en las Normas Urbanísticas de la modificación que analizamos).

- Áreas de reparto. En cuanto a la definición de áreas de reparto, parece claro que, de nuevo, es la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 la que delimita el área de reparto, denominada “D”, fijando una superficie total de 527 hectáreas, que se desglosa en 450 hectáreas de superficie sin Sistemas Generales y 77 hectáreas para Sistemas Generales.

Esta previsión urbanística no resulta modificada por la modificación del Plan Parcial que analizamos con base en los datos aportados en su Memoria, que respeta escrupulosamente estos parámetros superficiales como se deduce del cuadro que consta en el apartado 1.4.3. de la Memoria que analizamos. Y ello a pesar de que, como se dice expresamente en el Memoria, el Proyecto de Compensación ha establecido precisiones de superficie inherente a cualquier proceso de reparcelación (apartado 1.4.1 de la Memoria).

- Edificabilidades. En lo que se refiere a la fijación de edificabilidades, cabe tener en cuenta que es la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 la que fija una edificabilidad lucrativa total de 825.000 m²c y una edificabilidad bruta (sin SG) de 0,16 m²/m²; este dato se complementa con la previsión de una edificabilidad máxima del Sistema General y de los servicios de interés público y social de 0,3 m²/m², por lo que resulta una edificabilidad no lucrativa máxima de 285.000 m², de forma que, conforme se establece expresamente en la ficha del Sector SAU-D, la edificabilidad global máxima del área de reparto D asciende a 1.110.000 m² edificables.

Pues bien, todos estos datos relativos a la fijación de la edificabilidad no han sido modificados por la modificación del Plan Parcial que analizamos, que respeta escrupulosamente estos parámetros como resulta del cuadro que obra en el apartado 1.4.5 de la Memoria que analizamos.

- Aprovechamientos urbanísticos. En lo que se refiere a la determinación de aprovechamientos urbanísticos, la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 referencia expresamente un aprovechamiento de cesión del 10% de 82.500 m²c, lo que conlleva un aprovechamiento total de 825.000 m² del uso característico (dotacional –ocio- terciario).

Siendo también evidente que la modificación del Plan Parcial que analizamos respeta expresamente esta magnitud de aprovechamiento, tal y como se manifiesta en el apartado 1.5.8.2. de la Memoria que analizamos.

4.1.4. El régimen de usos del suelo no urbanizable de protección

El cuarto de los supuestos de determinaciones estructurantes que fija el art. 35.2, en su letra d), LSM es el relativo a la fijación del régimen de usos del suelo no urbanizable de protección.

Obvio es que no nos encontramos ante suelo no urbanizable de protección, sino ante suelo apto para urbanizar, por lo que no cabe analizar este supuesto.

A la vista de los cuatro apartados anteriores, cabe concluir que la modificación del Plan Parcial que analizamos no afecta en modo alguno a las determinaciones relativas a la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación.

4.2. Análisis del respeto de las determinaciones estructurantes contenidas en las Normas Subsidiarias en relación con el ámbito

Tal y como prevé el último inciso del 34.3 LSM, “las determinaciones pormenorizadas habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan”, de forma que las determinaciones de ordenación pormenorizada no solo no puede contener o modificar determinaciones estructurantes, sino que la propia ordenación pormenorizada debe respetar, en su desarrollo, las determinaciones de ordenación estructurante.

En nuestro análisis de la Memoria de la modificación del Plan Parcial que se pretende, no hemos detectado ninguna determinación de ordenación pormenorizada que afecte o contradiga a las determinaciones estructurantes previstas.

4.3. Análisis del respeto de los requisitos cumplimiento de los requisitos legales respecto de las determinaciones pormenorizadas recogidas en las Normas Subsidiarias en relación con el ámbito

Como hemos anticipado, el Plan Parcial (o su alteración) puede modificar cualquier determinación de carácter pormenorizada, incluso si se contempla en el planeamiento que desarrolla (en este caso, las Normas Subsidiarias 1996 y su modificación de 1998), siempre y cuando se cumplan las previsiones recogidas en el art. 47.3 LSM, que establece:

3. El Plan Parcial podrá modificar, para su mejora, cualesquiera determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el Plan General sobre el ámbito o sector. Para que tales modificaciones sean admisibles, el Plan Parcial habrá de justificar expresamente que las mismas:

a) Tienen por objeto el incremento de la calidad ambiental de los espacios urbanos de uso colectivo o la mejora de las dotaciones públicas, sea mediante la ampliación de éstas o de la capacidad de servicio y funcionalidad de las ya previstas.

b) Sean congruentes con la ordenación estructurante del Plan General o del Plan de Sectorización.

De esta forma, es claro que, aun siendo el ámbito de actuación propio de los Planes Parciales, la previsión de determinaciones de ordenación pormenorizada, cuando éstas se establecen en un instrumento de planeamiento general (en este caso, las Normas Subsidiarias), la competencia de alteración por parte del Plan Parcial no es absoluta, quedando limitada a la acreditación de una mejora con respecto a las previsiones del planeamiento general y su congruencia con la ordenación estructurante.

En el supuesto de hecho que analizamos, la ficha del Sector SAU-D que se contiene en la documentación de la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 se limita a establecer determinaciones de carácter estructurante, como se comprueba sencillamente la vista del siguiente cuadro:

DENOMINACIÓN

"PARQUE DE OCIO"

AREA DE REPARTO D

— LIMITE UNIDAD

▨ SISTEMA GENERAL ADOCRITO

■ PLAN PARCIAL

DATOS GENERALES

Sistema de actuación	compensación	
Plazo de planeamiento	4 años	
Superficie total ha	527	100%
Sistemas generales ha	77	15%
Superficie sin S.G. ha	450	85%

SUPERFICIES CESIÓN DE SUELO

Espacios verdes ha	45	10%
Servicios de interés público y social ha	18	4%

EDIFICABILIDAD (*)

Uso característico	Dotacional (ocio)—Terciario	
Usos complementarios	industria compatible (limpia)	
Edificabilidad total m2 cons.	825.000	
Aprovechamiento (10%) m2 cons.	82.500	
Edificabilidad bruta(sin S.G.)m2/m2	0,18	

(*) Este cuadro sólo se refiere a la edificabilidad lucrativa. La edificabilidad máxima del S.G. y de los servicios de interés público y social será de 0,3 m²/m², resultando una edificabilidad no lucrativa máxima de 285.000 m². Por tanto, la edificabilidad global máxima del Area de Reparto D asciende a 1.110.000 m² edificables.

Quizá la única previsión del cuadro anterior que pueda considerarse de ordenación pormenorizada es la relativa a la fijación del sistema de actuación por compensación, pero es claro que la modificación del Plan Parcial que analizamos es perfectamente congruente al respecto, como se pone en evidencia en el

apartado 3.1 (Sistema de Actuación) de las Normas Urbanísticas de la modificación del Plan Parcial que analizamos.

Asimismo, la ficha del Sector SAU-D aprobada definitivamente en 1998 deja una libertad absoluta al Plan Parcial sin imponerle ninguna determinación de carácter pormenorizada. De nuevo, bastará leer el cuadro de la ficha relativo a las determinaciones para corroborar esta afirmación:

DETERMINACIONES:	
El Plan Parcial	podrá ordenarse conforme a lo siguiente:
* Directamente,	sin necesidad de planeamiento de desarrollo posterior, en relación a las determinaciones contenidas en el Plan Parcial (Normas y Ordenanzas).
* Por Estudios de Detalle,	en los ámbitos que defina el propio Plan Parcial con las finalidades y objetivos establecidos en la legislación vigente.
* Por Planes Especiales en desarrollo del artículo 76 y siguientes del Reglamento de Planeamiento.	Dichos Planes Especiales tendrán con finalidad la ordenación y/o reordenación en los ámbitos fijados por el Plan Parcial con las siguientes características:
* Los Planes Especiales tendrán la facultad de ordenar las edificabilidades y usos en sus ámbitos,	sin que ello suponga un incremento de las edificabilidades totales asignadas por el Plan Parcial.
* Los Planes Especiales deberán determinar las infraestructuras y servicios necesarios para su desarrollo,	pudiendo establecer vías e infraestructuras, públicas o privadas, que complementen o modifiquen las definidas en el Plan Parcial.
* La documentación de los Planes Especiales se asimilará a la de los Planes Parciales tal y como vienen definidos en el artículo 57 y siguientes del Reglamento de Planeamiento.	
* Las Ordenanzas que definan los Planes Especiales podrán ampliar y reformar el contenido de las normas y ordenanzas del Plan Parcial,	pero respetando su criterio y terminología para facilitar la compatibilización normativa de los anteriores documentos de planeamiento.
El Plan Parcial	fijará los coeficientes de homogeneización entre los distintos usos permitidos

Por lo tanto, cabe concluir que ni el Plan Parcial 1998 ni la modificación que en este Informe se analiza modifican determinaciones de ordenación pormenorizada recogidas en las Normas Subsidiarias, sencillamente porque la ficha del Sector SAU-D aprobada definitivamente en 1998 no contemplaba ninguna determinación de ordenación pormenorizada.

4.4. Análisis del respeto de las determinaciones pormenorizadas exigidas en el art. 48 LSM

El apartado 1 del art. 48 LSM establece:

“El Plan Parcial establecerá sobre la totalidad del ámbito o sector todas las determinaciones pormenorizadas de ordenación urbanística que se enumeran y regulan en el Capítulo II de este Título. Para ello, respetarán las siguientes precisiones:

a) Las alineaciones y rasantes se definirán compatibilizando la mejor adecuación a los condicionantes del relieve de los terrenos, la integración del ámbito o sector en las tramas urbanas adyacentes o en el entorno rural y la coherencia y funcionalidad tipológica y urbanística.

b) Se deberán definir las condiciones que deben cumplir las parcelas para su ejecución material. A tales efectos, el Plan Parcial podrá incorporar la definición gráfica del parcelario, señalando expresamente el grado de vinculación normativa de la misma.

c) Para todo suelo edificable se establecerán las precisas condiciones sobre la edificación y sobre la admisibilidad de los usos que sean suficientes para determinar el aprovechamiento de

cualquier parcela. Cumplida esta exigencia mínima, en los espacios edificables en que así se justifique, el Plan Parcial podrá remitir a Estudios de Detalle el completar la ordenación volumétrica de la edificación y la fijación de los parámetros normativos consiguientes.

d) Se localizarán las reservas de suelo destinadas a los elementos de las redes públicas locales, en posiciones tales que se optimice su nivel de servicio y, en el caso de los espacios dotacionales, contribuyan a la revalorización perceptual del espacio urbano.

e) Se delimitarán, en su caso, las unidades de ejecución que se juzguen convenientes para la mejor gestión de la ejecución, señalando a cada una el sistema de ejecución correspondiente”.

A estos efectos, debe recordarse que la disposición transitoria primera, letra b), de la LSM prevé que “al suelo urbanizable programado y al suelo apto para urbanizar se les aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable sectorizado”.

La Memoria del Plan Parcial analiza pormenorizadamente, en su apartado 1.5.15, el cumplimiento de estos requisitos legales.

Asimismo, en el apartado 2 del mismo art. 48 LSM, se prevé que “cuando se trate de un Plan Parcial en suelo urbanizable, además de las determinaciones contenidas en el número anterior, debe presentar para su aprobación inicial y posterior tramitación, los compromisos y garantías técnicas de sostenibilidad de las soluciones propuestas en los siguientes aspectos”:

“a) Los estudios específicos necesarios y suficientes para la adecuada conexión, ampliación o refuerzo de todos y cada uno de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos municipales y supramunicipales cuya prestación haya de utilizar la población futura, integrando el supuesto de que llegue a ser residente permanente y, como mínimo, su integración en las redes escolar, educativa, asistencial, sanitaria, hospitalaria, deportiva, cultural, de ocio, comercio diario, servicios de seguridad interior, bomberos y los enlaces con las infraestructuras y servicios de carreteras o vías actuales, captación y depuración de agua, luz, teléfono, gas, residuos sólidos, correos, transportes públicos urbanos y regionales por carretera o ferrocarril.

b) Verificación técnica, con informe preceptivo y autorización escrita de cada órgano competente sobre su capacidad, límites y compromisos, o contratos necesarios para garantizar el abastecimiento de la demanda de los servicios públicos mínimos antes citados generada por la propuesta y, en su caso, las medidas adoptadas para satisfacerla sin sobrecostes públicos inasumibles por el órgano prestador del servicio.

c) Estudio relativo a las infraestructuras de la red de saneamiento.

d) Conexión y autonomía del sistema de transporte público garantizando la no sobrecongestión en caso límite de los transportes existentes, a partir de varias hipótesis de sobrecarga.

e) Planes de alarma, evacuación y seguridad civil en supuestos catastróficos”.

De nuevo, el cumplimiento de todos estos requisitos legales se recoge en la Memoria de la modificación del Plan Parcial en su apartado 1.5.15.

Por su parte, el apartado 3 del art. 48 LSM, prevé que “cuando un sector en suelo urbanizable sea un desarrollo urbanísticamente aislado, el Plan Parcial incluirá además una propuesta de ordenación global indicativa del desarrollo de los sectores que previsiblemente puedan limitar por todos los lados con el propuesto, mostrando la racionalidad, funcionalidad y efectos de su eventual futura ampliación integrada en dicho conjunto superior y de su conexión con las redes municipales y supramunicipales que, en relación con las previstas en el planeamiento general, estructuren y delimiten el mismo”.

De nuevo, el cumplimiento de todos estos requisitos legales se recoge en la Memoria de la modificación del Plan Parcial en su apartado 1.5.15.

Finalmente, el apartado 4 del art. 48 LSM prevé:

“El Plan Parcial, además del sector, habrá de ordenar, en su caso, los siguientes suelos destinados por el planeamiento general a redes públicas supramunicipales o generales, salvo que la Administración competente manifieste su intención de acometer su ordenación a través de un Plan Especial:

a) Aquellos que se dispongan en el interior del sector.

b) Aquellos que, situados adyacentes al sector, sean adscritos al mismo como resultado de la equidistribución respecto al correspondiente área de reparto.

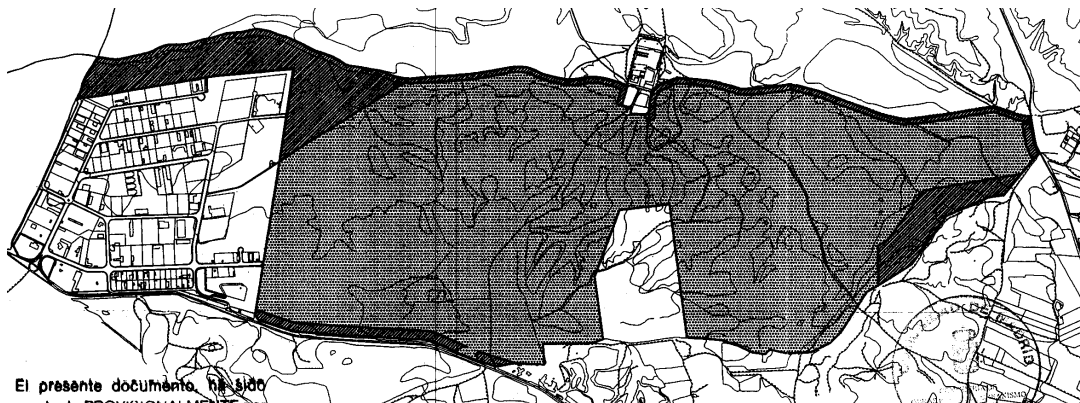
El cumplimiento de todos estos requisitos legales se recoge, de nuevo, en la Memoria de la modificación del Plan Parcial en su apartado 1.5.15.

5. CAMBIOS RELATIVOS A LA NUEVA ZONIFICACIÓN REALIZADA Y LA REUBICACIÓN DE LA EDIFICABILIDAD

Uno de los objetivos primarios de la modificación del Plan Parcial que analizamos reside en realizar una nueva ordenación de los usos previstos, modificando las ordenanzas aplicables e incluso modificando las previsiones de intensidad de edificabilidad de las parcelas. El fin último que se persigue con estos cambios consiste en “flexibilizar” el planeamiento, saliendo al paso del evidente fracaso conseguido con la anterior ordenación, habida cuenta que no se ha edificado ninguna de las parcelas, excluida parte de la destinada en la Zona 1 “Parque Temático”.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que es el Plan Parcial 1998 el que establece *ex novo* 5 zonas de ordenación pormenorizada lucrativa con las correspondientes ordenanzas o condiciones particulares, que son las siguientes: 1. Parque Temático; 2. Hotelero; 3. Comercial y recreativo; 4. Actividades

Complementarias y 5. Actividades. Esto es, en la modificación de las Normas Urbanísticas 1998 ninguna previsión se hace a respecto, como se puede comprobar sencillamente de la imagen del ámbito que consta en la ficha de la citada modificación y que a continuación se recoge:



De esta forma, el Plan Parcial es absolutamente libre para establecer las modalidades de zonas de ordenación pormenorizada y su ubicación física, habida cuenta que se trata de una determinación de ordenación pormenorizada y ningún límite al respecto se refleja en las Normas Subsidiarias.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos, lo previsto en los apartados 3 y 4 del art. 34 LSM que establecen:

3. Son determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material.
4. Sin perjuicio de una mayor concreción y mediante desarrollos reglamentarios, son, en todo caso, determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística:
 - a) La definición detallada de la conformación espacial de cada área homogénea, ámbito de actuación o sector y, especialmente en suelos urbanos y urbanizables, de alineaciones y rasantes.
 - b) Las condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para su ejecución material.
 - c) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, las construcciones en general, las instalaciones y las urbanizaciones.
 - d) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas.
 - e) La definición de los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales, completando las redes generales y supramunicipales pero sin considerarse parte de ellas.

- f) La delimitación, cuando proceda, de unidades de ejecución y la asignación de los sistemas de ejecución.*
- g) Las que no estén expresamente calificadas por el planeamiento general como determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística.*

A estos efectos, debemos enfatizar la consideración como determinación de carácter pormenorizado de las relativas a la “definición detallada de la conformación espacial de cada (...) sector” (letra a) y al establecimiento del “régimen normativo de usos pormenorizados” (letra d) que permiten una completa definición de las zonas (zonificación) y de su regulación normativa (normas zonales).

Justificada la competencia del Plan Parcial a los efectos de delimitación de zonas de ordenación pormenorizada, ningún problema debe existir en el alcance del cambio que propone la modificación que analizamos, que puede considerarse relevante al pasar de cinco normas zonales de usos lucrativos (en la versión del Plan Parcial 1998) a tres (en la modificación que analizamos) y extender la aplicación de una de ellas (la Zona AC “Actividades Complementarias”) a buena parte del ámbito ordenado. Por ejemplo, se elimina la zona relativa a usos hoteleros, a pesar de que se establecen unas reservas hoteleras en determinados ámbitos del Plan Parcial, pero ningún problema hubiera habido, en nuestra opinión, en haber eliminado estas previsiones, habida cuenta que ningún mínimo se prevé en las Normas Subsidiarias.

En última instancia, una modificación de Plan Parcial es absolutamente libre para modificar la ordenación espacial y normativa configurada por la ordenación urbanística precedente siempre y cuando respete: i) una adecuada motivación, que existe puesto que la Memoria que analizamos da cumplidas explicaciones del fracaso de la ordenación anterior y de la conveniencia de la nueva ordenación y ii) respete los parámetros de la ordenación estructurante que pormenoriza, lo que se cumple escrupulosamente en la Modificación que analizamos puesto que, como ya hemos puesto de relieve, las condiciones particulares de cada una de las tres zonas establecen como usos característicos propios los previstos en la modificación de las Normas Subsidiarias 1998. Así, para la Zona 1 se establece que el uso característico es el de ocio (parque recreativo); para la Zona AC “Actividades Complementarias” se prevé que sus usos característicos son servicios terciarios y dotaciones y, finalmente, para la Zona 5 “Actividades” se contempla un uso característico relativo a servicios terciarios y dotaciones; a estos efectos, debe tenerse en cuenta que no existe ninguna otra previsión en la modificación de las Normas Subsidiarias 1998 que limite la competencia de zonificación del Plan Parcial y su modificación.

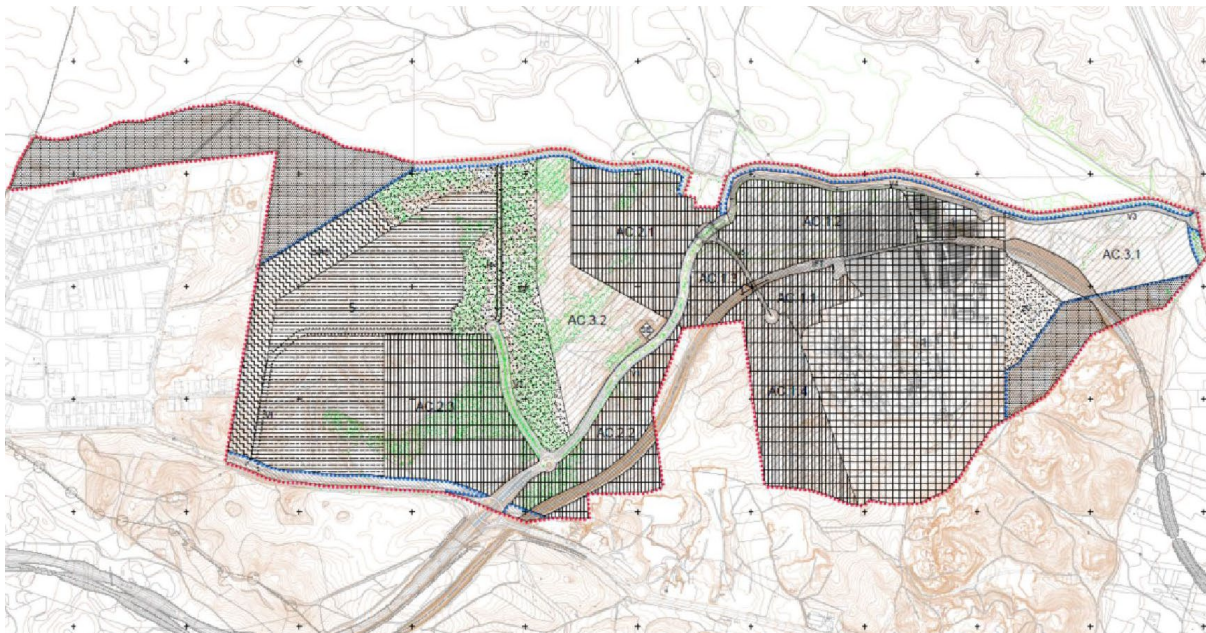
Tampoco existe inconveniente jurídico, en nuestra opinión, en el cambio de distribución espacial de las intensidades edificatorias que, en realidad, resulta inevitable con la nueva configuración de la zonificación. El único límite que encuentra la nueva distribución espacial de la edificabilidad se encuentra en el respecto de la superficie edificatoria total que, como hemos puesto de relieve con anterioridad, se cumple escrupulosamente al no superarse los 825.000 m²c previstos en la modificación de las Normas Subsidiarias 1998. Naturalmente, esta reordenación espacial de las intensidades edificatorias nada tiene

que ver con una actuación de dotación puesto que, como ya hemos advertido, esta modalidad de actuaciones urbanísticas únicamente juega en el ámbito del suelo urbanizado (art. 7 TRLS/15), encontrándonos en el supuesto de hecho en suelo urbanizable (suelo apto para urbanizar).

Podría plantearse si la reducción de 5 zonas a 3 supone, al tratarse de un ámbito tan extenso, una flexibilización de la ordenación de tal alcance que conlleva, en el fondo, una ausencia de ordenación pormenorizada que, como hemos visto, es la misión primaria del Plan Parcial. Sin embargo ha de tenerse en cuenta que la Zona AC “Actividades Complementarias” cuenta con 3 grados y diferentes ámbitos en cada grado, lo que da lugar a un total de 9 subzonas, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro que consta en las Condiciones Particulares Zona AC “Actividades Complementarias” (art. 7.1):

GRADO	SUPERFICIE EDIFICABLE -m²e-	
AC.1.1	12.200	110.600
AC.1.2	45.000	
AC.1.3	11.000	
AC.1.4	42.400	
AC.2.1	77.765	270.000
AC.2.2	40.650	
AC.2.3	151.585	
AC.3.1	70.000	155.000
AC.3.2	85.000	
TOTAL	535.600	

De hecho, la propia distribución de zonas, grados y subzonas resultante da buena muestra de que la modificación realiza una auténtica zonificación propia del Plan Parcial. La mejor imagen al respecto es la que se recoge en el Plan Parcial y que se acompaña a continuación:



Asimismo, podría plantearse si esta reordenación de localización de edificabilidad afecta a derechos de terceros, pero no cabe tan siquiera este debate puesto que, como se establece expresamente en la Memoria que analizamos, esta reordenación afecta exclusivamente a los propietarios promotores de la modificación del Plan Parcial.

Finalmente, la Memoria que analizamos prevé que esta reordenación de edificabilidades tendrá acceso en el Registro de la Propiedad a través de la correspondiente operación jurídica complementaria o el mecanismo jurídico que se estime adecuado al efecto, con objeto de adecuar el proyecto de reparcelación inscrito en el Registro de la Propiedad a la nueva ordenación que se deriva de la modificación del Plan Parcial que analizamos.

6. INFORMES SOLICITADOS Y EMITIDOS

De análisis realizado de los informes solicitados y remitidos, faltando todavía la recepción del informe del Consorcio de Transportes, no hemos detectado ninguna carencia que, a la vista de la jurisprudencia que hemos manejado, pueda determinar la nulidad de esta modificación del Plan Parcial.

A estos efectos, resulta conveniente reflejar la reciente STS de 4 de marzo de 2020 (rec. núm. 2560/2017) que concluye que “nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan

de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

7. REVISIÓN O MODIFICACIÓN DEL PLAN PARCIAL

Cabe plantearse si el conjunto de modificaciones recogidas en la alteración del Plan Parcial 1998 debe ser considerada como una revisión o como una modificación.

Aunque resulta habitual asociar el concepto “revisión” a los Planes Generales, debe tenerse en cuenta que el art. 68.2 LSM hace una definición genérica de revisión en relación con todos los instrumentos de planeamiento al afirmar que “la revisión de un Plan de Ordenación Urbanística en vigor supone el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento”; asimismo, el art. 68.5 LSM establece que “los restantes instrumentos de planeamiento se revisarán cuando las alteraciones que en ellos se pretendan introducir requieran la completa reconsideración de la ordenación por ellos establecida”.

En nuestra opinión y a la vista de la Memoria que hemos manejado, nos parece razonable afirmar que no nos encontramos ante una “completa reconsideración de la ordenación” recogida en el Plan Parcial 1998. Sin duda, los cambios introducidos por la modificación del Plan Parcial que analizamos son relevantes, sobre todo en materia de zonificación, pero no es menos cierto que los parámetros básicos del modelo de territorio configurado por el Plan Parcial 1998 se mantienen y son perfectamente reconocibles. En cualquier caso, cabe destacar que el procedimiento de tramitación de una revisión o de una modificación de un Plan Parcial no tiene, en la LSM, especial singularidad.

8. CONCLUSIONES

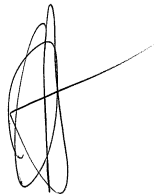
Sobre la base de lo expuesto, se puede concluir que:

- (i) Si se pretende modificar la ordenación urbanística establecida por el Plan Parcial 1998, la única vía legalmente viable reside en la alteración del citado Plan Parcial 1998, al encontrarse el Plan Parcial todavía vigente.
- (ii) La Memoria analizada expone de forma suficiente los motivos de interés público que justifican la modificación del Plan Parcial 1998 que se pretende.
- (iii) La modificación del Plan Parcial respeta todos los límites y requisitos legales que se derivan, en relación con las determinaciones estructurantes y de ordenación pormenorizada, de la LSM.
- (iv) La modificación de Plan Parcial es perfectamente competente para cambiar la ordenación espacial y normativa configurada por la ordenación urbanística precedente, pudiendo asimismo reordenar la distribución de edificabilidades previamente prevista siempre y

cuando contenga una motivación adecuada y respete el máximo de edificabilidad recogido en el planeamiento que desarrolla, límites que se respetan.

- (v) No se ha detectado ninguna carencia en relación con los informes sectoriales solicitados y emitidos que, a la vista de la jurisprudencia que hemos manejado, pueda determinar la nulidad de esta modificación del Plan Parcial
- (vi) A la vista del alcance de los cambios que se pretenden introducir a través de la modificación del Plan Parcial, consideramos defendible que se realice a través de una modificación y no a través de una revisión del Plan Parcial 1998.

En Madrid, a 27 de abril de 2020.



Antonio Gómez Cid



Felipe Iglesias González