



Información Jurídica

Notas complementarias sobre los Estudios de Detalle

Por Luis Enriquez de Salamanca

Entre la todavía escasa bibliografía referente a la Ley de 2 de mayo de 1975, de Reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, merece especial significación el excelente trabajo de José Luis Laso Martínez, "Los Estudios de Detalle, nueva figura legal del planeamiento", publicado en el número 43 de la *Revista de Derecho Urbanístico*.

Aún cuando deban suscribirse todas las consideraciones que en el citado trabajo se contienen, parece oportuno subrayar y comentar el aspecto que quizá no haya sido suficientemente tratado, con la importancia que innegablemente posee, que los Estudios de Detalle tienen de ser vehículos de modificaciones del planeamiento al que se aplican.

En el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, según la edición de noviembre de 1972 del Ministerio de la Vivienda, los Estudios de Detalle, denominados "Proyectos de Alineaciones y Rasantes", tenían por exclusivo objeto completar el Plan General en el suelo urbano cuando éste careciese de aquellas determinaciones. Fue en la discusión del Proyecto de la Ley en la Comisión de Vivienda de las Cortes cuando se amplió el ámbito de aplicación de los Estudios de Detalle al planeamiento parcial y

a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y cuando asimismo se ampliaron sus objetivos y determinaciones.

En este sentido, el texto del artículo 10 bis es el siguiente:

"1. Los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales.

2. En ellos podrán preverse o reajustarse:

a) El señalamiento de alineaciones y rasantes.

b) La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan.

3. Los Estudios de Detalle mantendrán las determinaciones fundamentales del Plan, sin alterar el aprovechamiento que corresponde a los terrenos comprendidos en el Estudio.

En ningún caso podrán ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.

4. También podrán formularse Estudios de Detalle cuando fueren precisos para completar el señalamiento de alineaciones y rasantes, respecto a las Normas Complemen-

tarias y Subsidiarias del Planeamiento.

5. Los Estudios de Detalle comprenderán los documentos justificativos de los extremos señalados en el párrafo 2.º

Su tramitación se ajustará a lo establecido en el artículo 32 y su aprobación corresponderá a las Corporaciones Municipales competentes, que darán cuenta de la misma a la Comisión Provincial de Urbanismo."

Dado el anterior texto, entendemos que los Estudios de Detalle no solamente tienen como objetivo complementar la ordenación contenida en el Plan general para el suelo urbano o en los Planes parciales o en las Normas subsidiarias cuando ordenen el suelo urbano, sino que también pueden modificar determinadas previsiones de los mismos Planes dentro de unos ciertos límites.

Por una parte entendemos que del propio contexto del artículo 10 bis puede desprenderse esta posibilidad modificadora, inherente al concepto de reajuste, que se plantea como una disyuntiva, según los casos, de prever, en el apartado 2 del artículo 10 bis; por otra, en el apartado 3 del mismo artículo parece imponerse un tope a las alteraciones que el Estudio de Detalle puede producir en el planea-

miento al que modifique, cual las determinaciones fundamentales del mismo, entre las que destaca como máxima el aprovechamiento, por lo que parece correcto deducir que las alteraciones que no sean de elementos fundamentales son posibles. En el mismo sentido puede interpretarse "a sensu contrario" que, si bien el Estudio de Detalle no podrá alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes, en cambio sí puede alterar tales condiciones cuando se refieran exclusivamente a la propiedad o propiedades del promotor de esta figura de planeamiento.

Por lo demás, el artículo 10 de la misma Ley prevé que las alineaciones y rasantes serán una de las determinaciones propias del Plan parcial, por lo que no puede pensarse que ésta sea una previsión que puedan no contener los Planes parciales en beneficio del sentido complementador de los Estudios de Detalle. Si bien en el suelo urbano de Plan general cabe que existan zonas para las que el Plan no haya fijado alineaciones y rasantes —la tercera parte de superficie del suelo urbano influida por las áreas consolidadas que prevé el artículo 63 a)—, y en este caso el Estudio de Detalle podrá prever tal determinación; en el caso de que exista Plan parcial la función del Estudio de Detalle será la de reajustar, es decir alterar, con la limitación antes referida a los predios colindantes, las alineaciones y rasantes, señaladas por el propio Plan parcial.

Tampoco puede olvidarse que la ordenación de volúmenes ha sido tradicionalmente objeto de una serie de proyectos denominados precisamente con ese nombre, que aunque no tenían generalmente una cobertura legal, sin embargo perseguían en la práctica una readaptación de la ordenación volumétrica contenida en el planeamiento parcial a ejecutar con la finalidad, respetando el aprovechamiento y la densidad, de ajustar criterios anticuados, impropios o excesivamente costosos a las necesidades de una demanda del mercado que se concretaba en una fase anterior al proyecto de edificación.

Ciertamente entre las previsiones que debe contener el planeamiento parcial y las determinaciones específicas del Plan general para el suelo urbano no se especifica concretamente que sea una

de ellas la ordenación de volúmenes, por lo que el carácter complementario del Estudio de Detalle aparece aquí francamente reforzado, y en tal sentido podrá interpretarse que aun cuando el planeamiento mencionado hubiese fijado la ordenación de volúmenes, al no ser ésta una determinación específica de los mismos y, en suma, no ser un elemento fundamental, siempre cabría su modificación por la vía del Estudio de Detalle, pero creemos que la posibilidad reajustadora de los Estudios de Detalle podría también aplicarse a la ordenación de volúmenes si se interpretase que tal previsión era propia del Plan general en suelo urbano o de los Planes parciales, por virtud del sentido general modificador que hemos visto puede predicarse de los Estudios de Detalle, y por poderse interpretar que la ordenación de volúmenes no es un elemento fundamental del Plan, al menos en muchos casos.

La utilización de conceptos jurídicos indeterminados y de conceptos técnicos no definidos por la Ley puede resultar particularmente confusa en el caso de los Estudios de Detalle, y acaso pudiese resolverse la situación por vía reglamentaria, en tal forma que, por ejemplo, se especificase si los elementos fundamentales del Plan tienen un carácter genérico o, si por el contrario, debe quedar al arbitrio del planeamiento definir en cada caso qué considera elementos fundamentales.

La altura o la tipología de la edificación podrá ser en ciertos casos un elemento fundamental de la ordenación, por razones paisajísticas, topográficas, etc., pero en otros casos parece razonable pensar que puedan ser modificados sin aumentar el aprovechamiento y sin causar perjuicios a la filosofía que preside el ordenamiento que se altera. Por el contrario, la red general de comunicaciones, la zonificación, las zonas verdes y el aprovechamiento, pueden considerarse, sin duda, elementos fundamentales a respetar.

Si prosperase la tesis de la posibilidad modificadora del planeamiento de los Estudios de Detalle, con las cortapisas mencionadas, lo que creemos perfectamente coherente y de extraordinaria importancia sobre todo para su aplicación en los Planes parciales que desarrollan planeamiento general acogido a la Ley de 12 de mayo de

1956, habría que plantearse un importante cambio en el régimen de las modificaciones del planeamiento, reguladas por el artículo 39 de la Ley y por la antigua Ley de Zonas verdes de 2 de diciembre de 1973, a incorporar al texto refundido de la Ley del Suelo, ya que existirían, alterando en alguna medida el criterio unificador que en la materia pretendía la Ley de Reforma, tres procedimientos de modificación del planeamiento según el carácter más o menos fundamental de las previsiones a modificar, y que serían:

— El procedimiento para modificación de espacios libres y zonas verdes.

— El procedimiento para modificación de elementos fundamentales del Plan no incluidos en el caso anterior, y

— El procedimiento de los Estudios de Detalle para la modificación de elementos no fundamentales.

Entendemos que para posibilitar que, en buena técnica jurídica, un Estudio de Detalle pueda alterar una previsión de un Plan de rango superior, y ya hemos indicado que nos parece de gran utilidad la admisión de este supuesto, será necesaria, ya lo hemos apuntado, una explicitación por vía reglamentaria de esta posibilidad, indicando una jerarquía de previsiones de planeamiento que sean susceptibles de alteración por uno u otro de los procedimientos antes mencionados.

No podemos dejar de mencionar que una interpretación amplia y flexible del contenido y de las posibilidades de utilización de los Estudios de Detalle puede facilitar de forma extraordinaria la gestión urbanística municipal y acentuar la preponderancia del voluntarismo municipal en el planeamiento urbanístico, sin mengua de las facultades de la Administración del Estado, ya que al tener que dar cuenta los Ayuntamientos de la aprobación de los Estudios de Detalle a la correspondiente Comisión Provincial de Urbanismo siempre cabrá utilizar por estas últimas las medidas de control a que se refieren los artículos 171, 171 bis, 172 y 172 bis, como pone acertadamente de manifiesto José Luis Laso en el trabajo mencionado al principio de estas notas.