

Asunto: Tramitación del Plan Especial relativo al régimen de uso terciario en su clase de hospedaje en suelo urbano.

## **1.- OBJETO DEL INFORME**

Por el Segundo Teniente de Alcalde, que tiene asignada la Rama de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, se solicita de esta Secretaría General informe sobre diversas cuestiones relacionadas con el Plan Especial anteriormente reseñado, el cual será elevado, para su aprobación definitiva, al Pleno Municipal, en la sesión que celebrará el próximo día 27 del mes en curso.

En el expediente tramitado figuran ya informes de los Servicios de la Gerencia Municipal de Urbanismo (Unidades de Plan General y Secretaría Jurídica), que esta Secretaría confirma en todos sus puntos, sin perjuicio de que, para dar cumplimiento a lo solicitado y a mayor abundamiento, formule las siguientes

## **2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**2.1.-** El Plan Especial de referencia tiene como finalidad establecer una regulación del Régimen de uso terciario en su clase de hospedaje en suelo urbano, que incremente los ámbitos en que tal clase de uso pueda ser implantada. Para conseguir esta finalidad, se propone la modificación de varios artículos de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U.M.

La figura de Planeamiento utilizada, sin perjuicio de que sus determinaciones incidan sobre específicos ámbitos territoriales, puede estimarse incluida dentro de los denominados Planes normativos, en los que la documentación escrita adquiere exclusivit-

dad o, en todo caso, predomina sobre la documentación gráfica, mucho más relevante en otro tipo de Planes.

Al margen de la finalidad perseguida y consecuentemente del contenido del Plan que integra aspectos de la política urbanística municipal y en los que esta Secretaría no puede entrar, las cuestiones legales que deberían ser objeto de aclaración serían las de señalar si la figura de planeamiento elegida es la adecuada para conseguir los objetivos previstos; si este instrumento, incluido entre los Planes de Desarrollo, puede modificar determinaciones del Plan General y cuál sería el procedimiento de aprobación.

**2.2.-** El artº. 17 T.R.L.S. de 9 de abril de 1976 y 76 Reglamento de Planeamiento, señalan las finalidades para las que pueden formularse Planes Especiales, cuya enumeración es suficientemente amplia como para incluir la finalidad perseguida por el Plan Especial que ahora se analiza. Dicha enumeración, además, termina señalando que estos Planes podrán elaborarse para "*cualesquiera otras finalidades análogas*". La asignación de usos pormenorizados constituye, por otra parte, una de las determinaciones características de los Planes Especiales (artº. 23.2 en relación con artº. 13 T.R.L.S.). El cambio de calificación del suelo ordenado para admitir la implantación de usos distintos a los inicialmente previstos en el Plan General, ha constituido, tal vez, el supuesto más repetido como contenido de los Planes Especiales. García de Enterría y Parejo Alfonso ("Lecciones de Derecho Urbanístico", Editorial Civitas, Madrid, 1979, pág. 297), señalan que "*no es posible identificar una función precisa como propia y típica del Planeamiento Especial. Este es un instrumento de ordenación polivalente y capaz de asumir variadas funciones de contenido diverso*". Sin duda, se trata de la figura de Planeamiento dotada de mayor versatilidad. Los mismos autores citados señalan (pág. 295) que "*la gama de aspectos susceptibles de consideración y ordenación por Planes Especiales, sin embargo, puede llegar a ser tan amplia que el contenido de estos no difiera apreciablemente del de los Planes de Ordenación integral del territorio*", indicando que, precisamente, como establece el artº. 17 T.R.L.S. de 9 de abril de 1976, el único límite legal sería el de que "*en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del terri-*

*torio".* Tampoco podrán modificar la estructura fundamental de los Planes Generales (artº. 23.3).

Parece claro que ninguno de estos límites se sobrepasan, ni siquiera se aproxima a ellos, la finalidad del Plan Especial al que se refiere este informe, en el que únicamente se pretende, como ya se dijo, modificar el régimen, ni siquiera de un uso de suelo, sino de una clase del mismo; la clase de hospedaje integrada en el uso terciario.

**2.3.-** Por otra parte, tanto la doctrina como la Jurisprudencia, han admitido pacíficamente que los Planes Especiales pueden modificar el Plan General a través de sus propias determinaciones, sin necesidad de tramitar previa o simultáneamente un expediente de modificación del Plan General.

La S.T.S. de 6 de junio de 1990 admitió la posibilidad de que el Plan Especial "*modifique la ordenación establecida en el Plan General, con el límite de que no puede sustituir a éste como instrumento de ordenación integral del territorio ni tampoco puede modificar la estructura fundamental que traza el Plan General*". Asimismo, la S.T.S. de 31 de diciembre de 1985 declaró que "*de conformidad con la concepción legal de los Planes Generales como Planes abiertos y evolutivos que permitan la asimilación del margen de imprevisibilidad, para exigencias nuevas y cambiantes, los Planes Especiales de Reforma Interior no previstos en el Plan General pueden modificar el uso urbano establecido en el Plan General, sin necesidad de una previa o simultánea revisión del mismo, por no venir integrada la calificación de ese uso dentro de su estructura fundamental*".

Por lo demás, mantener la necesidad de tramitar una modificación puntual de Plan sería adoptar posturas meramente formalistas, ya que con independencia de la denominación del instrumento de Planeamiento, dada la Legislación aplicable -artº. 45 Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid-, tanto el contenido, como el procedimiento serían idénticos. El precepto citado señala que las modificaciones y elementos contenidos en los

Planes Generales que aun formando parte del contenido de su documentación, corresponden, por su naturaleza y alcance, al nivel de Planeamiento de desarrollo, se tramitarán de acuerdo con las reglas propias de la figura de Planeamiento a que, por su rango o naturaleza, correspondan tales determinaciones y elementos.

Ya quedó claro que las determinaciones a las que afecta el Plan Especial corresponden al nivel de Plan de desarrollo.

**2.4.-** Como consecuencia de la naturaleza y rango de las determinaciones de Planeamiento que se modifican y de la figura de planeamiento que se tramita, la aprobación de la misma, en todas sus fases, corresponde al Ayuntamiento a través de sus órganos, de conformidad con la distribución de funciones señalada en la Legislación Local con carácter general.

En todo caso, la propia Ley 9/1995, de la Comunidad de Madrid ya citada, partiendo del principio recogido en el Preámbulo de la misma de que *"los Municipios son las instancias responsables primariamente y como regla general de la ordenación y gestión urbanísticas"* y *"del absoluto respeto a la autonomía municipal"*, establece en su artº. 47 que corresponde al Pleno Corporativo la aprobación provisional y definitiva de los Planes Especiales.

De lo anteriormente expuesto, pueden establecerse las siguientes

### **3.- CONCLUSIONES**

**3.1.-** El Plan Especial es el instrumento de Planeamiento adecuado para modificar el régimen de usos del suelo, máxime cuando como en este caso, tan solo afecta a la clase de hospedaje dentro del uso terciario.

**3.2.-** El Plan Especial puede implicar, a través de sus propias determinaciones, modificaciones del Plan General, sin necesidad de que,

con carácter previo o simultáneo, se tramite específicamente una modificación de Plan General.

A este respecto, los límites legales de los Planes Especiales serán:

- a) En ningún caso podrán establecer la ordenación integral del territorio, y
- b) Tampoco podrán modificar la estructura fundamental del Plan General.

**3.3.-** Cualquiera que fuese el instrumento urbanístico para conseguir la finalidad señalada, al margen de su denominación concreta: modificación de Plan General o Plan Especial, habría de tener un mismo contenido y sujetarse a idéntico procedimiento de aprobación.

**3.4.-** De conformidad con lo dispuesto en la Legislación Local de carácter general, y específicamente en la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, la aprobación de los Planes Especiales en todas sus fases, por lo que al Municipio de Madrid se refiere, corresponde a los órganos del Ayuntamiento.

Madrid, 26 de julio de 2000