

**ASUNTO:** *“Modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento a instancia de particulares”.*

**0648/22**

FDR

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-Presidente/a del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente

## INFORME

### I. ANTECEDENTES

1. El Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ remite escrito recibido con fecha, \_/\_/\_ NAE \_\_\_\_\_), en relación con la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, en los términos que se transcriben a continuación:

*“Se plantea por una vecina de esta Ciudad la modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento, la que le correspondería el número \_\_, consistente en cambio de situación de zona verde existente, aportando para ello un proyecto técnico redactado por técnico competente, que posteriormente fue completado a requerimiento de este Excelentísimo Ayuntamiento.*

*Los promotores argumentan que, con la aprobación de las normas subsidiarias de planeamiento de esta Ciudad en el año \_\_, los terrenos hoy de su propiedad, pasaron de ser zona residencial a zona verde. Por lo que entienden que, la modificación propuesta no debería suponerle la aportación de compensación económica y/o de cualquier otra índole.*

*Vista la complejidad que el asunto plantea, y antes de proceder a la aprobación de la modificación, si procediera, el Técnico Municipal considera necesario el pronunciamiento de esos Servicios Jurídicos sobre la propuesta presentada. Motivo por el cual le ruego encarecidamente se emita el correspondiente informe para lo cual le adjunto la documentación presentada en este Excelentísimo Ayuntamiento.”*

2. Junto con la solicitud acompaña que se aporta la siguiente documentación:

- Documento denominado “Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de \_\_\_\_\_ (\_\_\_-BADAJOZ) consistente en cambio de situación de zona verde existente”, redactado por D. \_\_\_\_\_, Arquitecto Colegiado nº \_\_ del COA Sevilla, promovido por \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_.
- Informe Técnico Municipal de fecha, \_\_/\_\_/\_\_, emitido por el Arquitecto Municipal, sobre Propuesta de modificación puntual nº \_\_ de las Normas Subsidiarias.
- Informe de fecha, \_\_/\_\_/\_\_, emitido por los Servicios Técnicos Municipales, denominado “Documento ambiental - Propuesta de Modificación nº \_\_ de las NNSS.
- Informe de fecha, \_\_/\_\_/\_\_, emitido por los Servicios Técnicos Municipales, Expediente \_\_\_\_\_, Modificación Puntual nº \_\_ de las Normas Subsidiarias de \_\_\_\_\_.



## **2. LEGISLACIÓN APLICABLE.**

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).
- Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU).
- Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LPAEX).
- Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura (LCISPUEX)
- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS), vigente a partir del 27/06/2019.
- Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por el Decreto 54/2011, de 29 de abril (REAEX).

- Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, aprobado por el DECRETO 143/2021, de 21 de diciembre (RG-LOTUS).
- Normas Subsidiarias de \_\_\_\_\_ (NNS-\_\_\_), normativa refundida actualizada con fecha \_\_/\_\_/\_\_, disponible en el enlace <http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento#>.

### **3. FONDO DEL ASUNTO.**

1º. Tal y como señala el informe técnico municipal de \_\_/\_\_/\_\_, *“La Finalidad y el Objeto de la propuesta de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de \_\_\_\_\_, es la definición y concreción planimétrica del cambio de situación de la Zona Verde existente, grafiada en el Plano de ZONIFICACIÓN-1 de las actuales NN.SS. situada en la entrada del pueblo desde la carretera de \_\_\_\_\_ y su traslado a la parcela ocupada por el antiguo campo de fútbol, Av de \_\_\_\_\_.”*

2º. El artículo 47 de la CE, al reconocer el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, añade que *“Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”* El precepto transcrito, seguramente para destacar su importancia como informador del ordenamiento urbanístico, se cita precisamente en el primer párrafo de la exposición de motivos de la LOTUS, junto con los artículos 45 y 46 de la norma fundamental, sobre protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y artístico, respectivamente. No en vano, como se verá, el concepto de interés general se extiende tanto por el articulado del TRLSRU y como por el de la LOTUS.

Efectivamente, así se recoge en la legislación básica estatal en los artículos 3 y 4 del TRLSRU. El primero de los preceptos citados, en relación con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, señala que *“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan*

*las Leyes.”, y en términos similares el artículo 3.1 de la LOTUS, que lo reitera en el artículo 4, con respecto a “1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.”, y añade en el párrafo siguiente que “El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”*

El caso es que en el documento que sirve a la modificación promovida ni se motiva ni se señalan los intereses generales a los que deba servir la modificación. Es más, en relación con las observaciones realizadas por el Técnico Municipal con fecha, \_/\_/\_\_:

*“La propuesta afecta al SU calificado como Zona Verde. Examinado el contenido del documento aportado y, con objeto de iniciar/continuar con la tramitación del expediente, se hacen las siguientes observaciones:*

*1. La zona de actuación queda afectada por el trazado de una calle de nueva creación (en concreto la parcela con referencia catastral \_\_\_\_\_ y dirección Avda. \_\_\_\_\_). La propuesta presentada deberá incluir esta actuación o justificar su eliminación.*

*2. La memoria técnica aportada propone un cambio de situación de la Zona Verde existente y actualmente grafiada en el plano de ZONIFICACIÓN-1 a la parcela ocupada por el antiguo campo de fútbol y situada en Avda. \_\_\_\_\_. Para esta última situación se refleja una superficie de \_\_\_\_\_m<sup>2</sup> que no coincide con la realidad (una vez cedidos por el ayuntamiento los terrenos al I.E.S. \_\_\_\_\_ y al C.I.D. de Diputación, los terrenos actuales apenas sobrepasan los \_\_\_\_\_m<sup>2</sup>). Deberá aportarse una medición más certera de la parcela a la que pretende trasladarse la Zona Verde.*

*3. El documento técnico que acompañe a la propuesta, y en aplicación, entre otros, del art. 27 del Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, deberá determinar las reservas dotacionales correspondientes al incremento de edificabilidad correspondiente a la actuación.*

*4. Se deberán contemplar, en aplicación del artículo 105 Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, las*

*medidas compensatorias precisas justificativas especificadas en el citado artículo y, especialmente, las especificadas en los puntos 1.a), 3 y 5. En todo caso, serán preceptivos los informes favorables de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura y del Consejo Consultivo de Extremadura.*

*5. En caso de actuaciones sistemáticas o simplificadas de nueva urbanización o reforma deberá determinarse la entrega al Ayuntamiento de la superficie de suelo libre de cargas de urbanización precisa para materializar el porcentaje del aprovechamiento del sector fijado por el planeamiento en aplicación de la Ley.*

*6. El documento técnico deberá acompañarse de propuesta de Ordenación de Unidad de Actuación, que permita determinar el aprovechamiento lucrativo privado de los terrenos afectados. En su caso, se contemplará la posibilidad de transferencias de aprovechamiento o compensaciones monetarias sustitutivas en aplicación de los artículos 129 y siguientes de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.”*

Tales observaciones son despachadas por los promotores de la iniciativa de modificación con fecha *\_/\_/\_\_\_*, en la que al parecer presentan una nueva solicitud acompañada de documentación complementaria y de desarrollo:

*“Respuesta punto 1: La Modificación pretendida, presentada al Ayuntamiento, no se menciona dicha actuación sobre la creación de nueva calle, porque el interés de los promotores es únicamente el CAMBIO DE SITUACIÓN DE LA ZONA VERDE EXISTENTE, sin entrar a valorar la idoneidad de la existencia de la calle o eliminación.*

*Respuesta punto 2: Aportan documentación de nueva parcela catastral de Antiguo Campo de fútbol, así como acotado y superficie de la misma.*

*Respuesta punto 3, 4, 5, 6:*

*(...) No obstante lo indicado en los puntos anteriores, el documento técnico presentado argumenta lo siguiente:*

- Desde la publicación en el BOP de la Aprobación Definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de \_\_\_\_\_ el *\_/\_/\_\_\_*, hace más de *\_* años, la Zona Verde prevista y la calle de nueva formación, no se han ejecutado.*
- Las parcelas catastrales afectadas, siguen siendo las mismas según Catastro.*
- No existe incremento de edificabilidad correspondiente a la actuación que se pretende, pues entendemos que la no intervención a lo largo del tiempo transcurrido, ha supuesto no un beneficio para los propietarios de las parcelas afectadas, sino todo lo contrario, un perjuicio grave porque vieron mermadas*

*sus posibilidades edificatorias, a las que tenían derecho, sin recibir contraprestación alguna.*

- *No se deben ni pueden aplicar medidas compensatorias, ni siquiera posibilidad de transferencias de aprovechamiento o compensaciones económicas ya que, no se altera ningún elemento ni espacio o viario público, ni se suprime ni reduce suelo dotacional público, ni se alteran las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.”*

En opinión del Área de Cooperación Municipal – Oficialía Mayor de la Diputación de Badajoz el documento presentado adolece de la más absoluta falta de motivación y no se acredita el interés general que se satisfaría con la modificación, conforme a la cual los promotores obtendrán una plusvalía de la que la comunidad no obtendrá participación alguna. Al respecto conviene recordar que principio de afección real establecido en el transcrito artículo 4.1 del TRLSRU, trasladado por el legislador autonómico al artículo 61 de la LOTUS, con ocasión de la regulación de los derechos deberes y régimen de utilización del suelo:



*“Artículo 61. Disposiciones generales.*

*1. La utilización del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de acuerdo con su clasificación, asegurando que los mismos se utilicen en congruencia con la función social de la propiedad, y garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas en coordinación con la legislación sectorial. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de lo dispuesto en las leyes o instrumentos de ordenación.*

*2. Las condiciones de uso del suelo y las edificaciones establecidas por el planeamiento territorial y urbanístico no conferirán derecho a las personas propietarias a exigir indemnización, salvo en los supuestos previstos en las leyes.*

*3. La regulación del régimen de usos del suelo se establecerá por los instrumentos de ordenación, de forma coordinada con todas las administraciones públicas con intereses territoriales, por lo que no será precisa la consulta sectorial en su aplicación, salvo las autorizaciones administrativas sectoriales legalmente reguladas.*

---

4. La participación de la comunidad en las plusvalías y la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre las entidades y personas afectadas, se producirán en los términos previstos en la presente ley."

Por lo expuesto, se considera que procede rechazar la propuesta en los términos que más adelante se señalará, por carecer de motivación, y no señalar el interés público que satisfarán con la motivación ni el medio de hacer efectivas las plusvalías generadas.

2º. En otro orden, el artículo 25.2 de la LBRL establece que "2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación." La máxima manifestación del ejercicio de esa competencia propia del Municipio es sin duda la facultad de planeamiento, que entronca con las potestades reglamentaria y de programación o planificación, atribuidas a las entidades locales por el artículo 4.1, apartados a) y c), de la misma norma. Con carácter básico, como se ha visto, el legislador urbanístico estatal, en el artículo 4.1 del TRLSRU declara que "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.", y el apartado siguiente del mismo precepto: "2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

- La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación.
- El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas."



---

Además, el artículo 3 de la LOTUS califica como función pública tanto la ordenación territorial como la ordenación urbanística. Con respecto a esta última, el apartado 2 determina que *"2. La ordenación urbanística es una función pública que comprende la planificación municipal mediante la ordenación, organización, ejecución y gestión de los planes, y la regulación y control de las edificaciones, usos y actividades."*, de manera que este concepto de función pública referido a una y otra ordenación impregna todo el articulado de la ley.

3º. Una de sus manifestaciones más claras y precisas se establece en el artículo 49.1 de la LOTUS, conforme al cual se atribuye en exclusiva a favor del municipio la iniciativa para la redacción de los Planes Generales Municipales (en adelante PGM), que resulta una de las manifestaciones más precisas de la autonomía municipal garantizada en el artículo 140 de la CE. Conviene aclarar que cuanto se regula en la vigente norma urbanística se traslada a las normas subsidiarias de planeamiento, ya que es el instrumento de planeamiento general del municipio.

No se trata por tanto solamente de que el municipio tramite el plan, cuestión por lo demás obvia y sobre la que no asalta duda de clase alguna, sino que, destacando esa función pública que como se ha visto la propia ley predica en relación con la ordenación urbanística, supone un claro avance en esa dirección atribuyendo al municipio la competencia exclusiva para la redacción del planeamiento, de manera que no se verá concernido por la iniciativa particular e, incluso, por la de otras Administraciones Públicas.

Por si fuera poco, el apartado 3 del citado artículo 49 de la LOTUS, al regular la tramitación y aprobación conjunta plan estructural y detallado, determina que el primer paso va a consistir precisamente en la adopción del acuerdo de redacción del PGM (en nuestro caso de redacción de la modificación), previsión que, conforme al apartado 4, es asimismo el primer paso cuando uno y otro plan se vayan a tramitar de manera separada.

4º Por lo expuesto, se considera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88.5 de la LPACAP, procede la inadmisión de la solicitud de modificación puntual de las NNSS, en el entendido de que nos encontramos ante la solicitud de reconocimiento de un derecho no prevista en el ordenamiento jurídico,



---

consistente en la pretensión de ejercitar la iniciativa de modificación del planeamiento general por un particular, estando esta reservada en exclusiva al municipio.

El órgano competente para resolver sobre el particular es la Alcaldía, por tener en exclusiva la competencia para la convocatoria del Pleno y para la fijación del orden del día de las sesiones, conforme a lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 21.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 81.1.b y 82.1 del ROF.

5°. Señalado lo anterior, procede hacer constar que el hecho de que un particular haya solicitado el inicio del procedimiento de modificación de las NNSS y presentado el correspondiente documento no impide en modo alguno al Ayuntamiento adoptar la iniciativa si considera que la amparan razones de interés general.

En tal caso, puesto que, conforme al artículo 45.2, apartados g) de la LOTUS (*"2. Son determinaciones de ordenación estructural, las siguientes: ... g) Evaluación de la sostenibilidad urbana mediante la cuantificación de los estándares existentes y justificación de las medidas para alcanzar o mejorar, en su caso, los indicadores urbanísticos de sostenibilidad urbana definidos en esta Ley, en su caso, en los Planes Territoriales."*), se trata de una modificación de ordenación estructural, se seguirá el procedimiento previsto en apartado 4 del artículo 49 de la LOTUS, subapartados a) - j), que se inicia, como ya se ha dicho anteriormente con el correspondiente acuerdo de redacción del PGM. No se trata de aprobar contenido material alguno en relación con el planeamiento, sino sencillamente decidir que se redacte, bien sea por personal propio, encomendándolo a otras Administraciones (OTU, Diputación, etc.) o tramitando el correspondiente expediente de contratación, de manera que el órgano competente será la Alcaldía o el Pleno, normalmente conforme al reparto competencial previsto en los apartados 1 y 2 de disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

6°. Para el caso que el Ayuntamiento considerara la conveniencia de adoptar la iniciativa, sería recomendable la delimitación de una unidad de actuación o instrumento de gestión similar, de modo que se garantice el



---

cumplimiento de los deberes urbanísticos, la equidistribución de beneficios y cargas y la participación de la comunidad en la plusvalía generada por la modificación. En la tramitación se tendrá en cuenta lo señalado en el apartado 3 de la disposición transitoria segunda de la LOTUS:

3. Podrán tramitarse y aprobarse modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo, aprobados antes de la entrada en vigor de esta ley, sin necesidad de su adaptación, de acuerdo con el siguiente régimen:

.../...

b) Podrá modificarse el Planeamiento General y el Planeamiento de Desarrollo aprobado conforme al régimen jurídico anterior a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, durante el plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de ésta norma en las mismas condiciones previstas en el apartado precedente.

Transcurrido dicho plazo solo podrán ser objeto de modificación para la clasificación o calificación de terrenos para uso dotacional o productivo.

.../...

d) El procedimiento para estas modificaciones será el previsto en esta ley, si bien en su tramitación no será exigible la distinción documental entre PGM estructural y detallado, prevista en el artículo 46, pudiendo tramitarse como un único documento, que mantendrá su estructura propia, refundiendo el contenido de la modificación con el instrumento vigente.

e) La aprobación definitiva de las determinaciones modificadas de ordenación estructural del planeamiento general corresponderá a la Comunidad Autónoma y las de carácter detallado al municipio. A estos efectos se entenderá por determinaciones de ordenación estructural y detallada las relacionadas en el artículo 45 de esta ley. Cuando no sea posible deslindar las determinaciones de una y otra naturaleza, la competencia corresponderá a la Comunidad Autónoma.

f) La aprobación definitiva de la modificación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo corresponderá al municipio."

De manera que, por tratarse de una modificación estructural, se seguirá el procedimiento regulado en los artículos 49.4 de la LOTUS y 56 del RG-LOTUS. No obstante, se advierte que, con carácter previo es necesario llevar cabo la tramitación de la correspondiente evaluación ambiental estratégica, que podría ser simplificada de conformidad con lo previsto en el artículo 49.h de la LPAEX: "Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada: .../... h) Los



---

instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.”

Por último, se señala que, de conformidad con el artículo 52.1.h) del Decreto 3/2016, de 12 de enero, con carácter previo procede realizar consulta ante la Comisión Jurídica de Extremadura, por tratarse de una “Modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos.” Pese a ello, se señala que en el informe técnico de \_/\_/\_ se hace constar:

- *“En fecha \_/\_/\_ se redacta informe técnico municipal con el siguiente contenido: En el informe técnico municipal se señala finalmente que Habida cuenta de las especiales circunstancias que concurren en el caso que nos ocupa, este técnico propone su remisión al Consejo Consultivo de Extremadura para el estudio, tanto de la viabilidad de la modificación propuesta como para el establecimiento de las directrices necesarias para su tramitación.*
- *En fecha \_/\_/\_ se recibe escrito de la Comisión Jurídica de Extremadura, referente a la INDAMSISIÓN sobre solicitud de dictamen.”*

Se desconocen los términos de la inadmisión por lo que habrá que estar a lo que se haya determinado en el escrito recibido con fecha, \_/\_/\_.

7º. En vista de cuanto antecede se elevan al Ayuntamiento las siguientes CONCLUSIONES:

1. Procede la inadmisión de la Modificación nº \_\_ en los términos en que por carecer de motivación y no determinar el interés general que se alcanzará con la misma.
2. Para el caso que el Ayuntamiento considerara la conveniencia de adoptar la iniciativa, resultaría procedente la delimitación de una unidad de actuación o instrumento de gestión similar, que garantice el cumplimiento de los deberes urbanísticos, la equidistribución de beneficios y cargas y la participación de la comunidad en la plusvalía generada por la modificación.



3. En su caso, el procedimiento que debería seguir el Ayuntamiento es el establecido en los artículos 49.4 de la LOTUS y 56 del RG-LOTUS.
4. Con carácter previo debe tramitarse la evaluación ambiental estratégica y consulta ante la Comisión Jurídica de Extremadura.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022