



CRITERIO INTERPRETATIVO 7/2018

SOBRE COMPATIBILIDAD DE USOS PORMENORIZADOS EN PARCELAS DE EQUIPAMIENTOS

El artículo 89 de la normativa urbanística del PGOU de Marbella regula las condiciones de las parcelas calificadas como equipamiento y la **compatibilidad de usos pormenorizados en dichas parcelas de equipamiento**.

Sobre esta cuestión, conviene precisar, en primer lugar, que el artículo 89.1 del PGOU establece la siguiente **pormenorización** para los usos de **equipamiento**:

Los suelos destinados a equipamiento comunitario con las edificaciones, instalaciones y demás elementos que les sean propios, se clasifican en los siguientes tipos:

- a) **Educativo (EE)**: Comprende los centros educativos para cualquier nivel de enseñanza: guarderías, EGB, BUP, Formación Profesional, Universidad Popular, Instituto Politécnico, Centro de Educación Especial, etc.
- b) **Sanitario (ES)**: Comprende los centros asistenciales y sanitarios tales como ambulatorios, clínicas, hospital.
- c) **Deportivo (ED)**: Comprende los centros deportivos intensivos ya fueren edificados o a cielo abierto.
- d) **Cultural-Social (EC)**: Comprende los siguientes usos:
 - Cultural.
 - Religioso.
 - Alojamiento comunitario: Ciudad del tiempo libre, residencia de ancianos.
 - Asociativo: Club social.
 - Recreativos, discotecas y espectáculos.
 - Residencial en colonia municipal (este último será aplicable exclusivamente al S.G.-E.14 "centro Múltiple Municipal El Ángel").
- e) **Institucional (EI)**: Comprende los siguientes usos:
 - Administración.
 - Protección ciudadana.
 - Servicios urbanos.
 - Cementerios.

El apartado 2 del citado artículo 89 indica que "El suelo destinado a equipamiento educativo, sanitario, deportivo, cultural-social e institucional **no podrá destinarse a finalidad distinta de la de equipamiento**". Y añade que "La mutación de destino requerirá la modificación del Plan y la previsión de otro suelo para el equipamiento desplazado"



precepto con el que consigue garantizar el mantenimiento en cualquier caso del nivel dotacional previsto en el Plan General.

El citado apartado establece, de forma expresa, la prohibición de destinar a uso diferente del de equipamiento los suelos calificados como equipamientos (ya sean educativo, sanitario, deportivo, cultural-social o institucional). Los equipamientos son equipamientos y tienen que seguir siéndolo, según el Plan. La mutación de su destino exige, por tanto, la modificación del Plan y la previsión o calificación de nuevos terrenos para el equipamiento desplazado. Se puede localizar un equipamiento en un nuevo emplazamiento, pero ello exige la modificación de plan. No se puede suprimir un equipamiento previsto en el Plan General por un uso lucrativo no dotacional pues solo cabe su traslado.

El apartado 3, permite que: *“Los suelos afectados en su destino y en tanto no se lleva a efecto la construcción de la edificación o instalación que se requiera, podrán ser utilizados en precario como zonas libres públicas”*. Interesante posibilidad la prevista en la norma, aunque pocas veces utilizada en la práctica.

Finalmente, el primer párrafo del apartado 4 del artículo 89 establece de forma taxativa que *“Los suelos afectados a equipamiento Sanitario, deportivo e institucional habrán de destinarse necesariamente a los usos que, para cada uno de ellos, define el número 1 de este artículo (...)”*.

Consecuentemente, la posibilidad de implantar, en parcelas calificadas de equipamiento, usos dotacionales pormenorizados diferentes a los inicialmente previstos por el Plan para dichas parcelas, está vedada expresamente en el caso de suelos destinados a equipamiento **sanitario, deportivo e institucional**, dado la necesidad de disponer de los terrenos necesarios para dichos usos sin merma de sus superficies.

Sin embargo, dicha limitación no rige para el resto de los usos dotacionales (uso educativo y uso cultural-social). De hecho, el Plan admite expresamente la posibilidad de crear equipamientos culturales-sociales en suelos educativos y viceversa. En efecto, el artículo 89 antes citado señala en su apartado 4 “in fine” que:

“(...) En atención a las necesidades de cada zona y previo estudio justificativo de tal circunstancia, de las disponibilidades de suelo y de las posibilidades inversoras, el M.I. Ayuntamiento de Marbella podrá crear equipamiento cultural-sociales en suelos calificados de educativos y viceversa”.

Si bien no está previsto expresamente en el Plan General, hay que entender que también es viable la implantación de usos **sanitarios, deportivos e institucionales** en suelos calificados para usos **educativos o cultural-sociales**.

Y esto, por varias razones. En primer lugar, por la importancia de dichos usos, sometidos a una especial protección en el propio Plan, como hemos visto. Por otra parte, resulta claro que, por ejemplo, no existe impedimento para la implantación del uso deportivo en parcelas educativas cuando aquel está vinculado a este (es evidente que nadie cuestiona la existencia de instalaciones deportivas en los colegios). Pero, sobre todo y finalmente, porque dicha posibilidad (la de implantar usos sanitarios, deportivos e institucionales en suelos calificados para usos educativos o culturales-sociales) **no está expresamente prohibida** en la normativa del Plan General por lo que dichos usos resultarían autorizables, máxime cuando la LOUA (que es de aplicación integra, inmediata y directa según sus propias transitorias) **propicia una aplicación flexible** de los estándares del planeamiento.

En efecto, Según la Disposición Transitoria Segunda de la LOUA, incorporada como Disposición Transitoria Segunda *“Interpretación de los preceptos del planeamiento general vigente en relación a la entrada en vigor de la LOUA”* en el Anexo a las Normas Urbanísticas del EAP-LOUA del PGOU vigente, tendremos que:

“Conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda apartado 1 de la LOUA, y hasta tanto no se produzca la total adaptación del planeamiento general vigente a esta Ley, o se efectúe su Revisión, y sin perjuicio de lo establecido en su Disposición Transitoria Primera apartado 1, en la interpretación de los instrumentos de planeamiento vigentes se aplicarán las siguientes reglas:

- *Las disposiciones que fuesen contradictorias con los preceptos de la LOUA de inmediata y directa aplicación serán inaplicables.*
- *Todas las disposiciones restantes se interpretarán de conformidad con la LOUA”.*

Es decir, que las normas del Plan vigente que fuesen contradictorias con los preceptos de la LOUA de inmediata y directa aplicación serán inaplicables, mientras que **todas las restantes normas se interpretarán de conformidad a la LOUA** (DT Segunda de la LOUA y DT Segunda del Anexo a las Normas urbanísticas del EAP_LOUA del Plan General de Marbella.

Y, en ese sentido, en el de su interpretación conforme a la LOUA, conviene recordar los **criterios** que al respecto de los equipamientos mantiene, desde la entrada en vigor de la LOUA, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, criterios plasmados en su **Instrucción 1/2003**, donde se señala al respecto:



"APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES Y ESTÁNDARES DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

La Ley de Ordenación Urbanística establece para la ordenación de las áreas del suelo urbano y los sectores del suelo urbano o urbanizable una serie de estándares mínimos que deberán tener en cuenta los planes de desarrollo que se formulen. En un periodo transitorio, hasta que los Planes Generales sean revisados o plenamente adaptados a la nueva Ley, puede suceder que las determinaciones que se contengan en el planeamiento general para estos sectores o áreas sean incompatibles con las disposiciones establecidas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, especialmente en su artículo 17. En tal caso, deben seguirse las siguientes reglas:

1ª.- Las determinaciones contenidas en los Planes Generales vigentes deben prevalecer sobre las de la Ley cuando las que establece el planeamiento general en vigor sean definitivas del aprovechamiento o condicionen su materialización en el correspondiente área o sector.

2ª.- Deben armonizarse las disposiciones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía con las restantes determinaciones que establezca el Plan General, favoreciendo la aplicación de la nueva norma en la ordenación del plan de desarrollo. Cuando el Plan General contenga determinaciones concretas de ordenación de las correspondientes áreas, éstas, casos de no poder armonizarse con las de la Ley, deben ser tenidas en cuenta, prevaleciendo sobre los estándares del artículo 17 de la Ley.

3ª Sin perjuicio de las reglas anteriores, debe armonizarse las determinaciones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía con los criterios y estándares que se establecen en el Reglamento de Planeamiento, posibilitando la aplicación abierta que contiene la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía en cuanto a la concreción de los estándares de dotaciones y equipamientos, pero respetando en todo caso los parámetros totales de reservas que se contienen tanto en la Ley de Ordenación Urbanística como en el Reglamento de Planeamiento.

Y, aunque todavía no sea de aplicación, no está de más recordar la regulación que sobre los usos de equipamiento establece la LAUSA (ley sobre la actividad urbanística sostenible en Andalucía), actualmente en tramitación y ya con informe favorable del Consejo Andaluz, sin ningún voto en contra.

Dice la LAUSA en su artículo 52.4 (Texto de mayo del 2018) que *"El instrumento urbanístico correspondiente podrá establecer una regulación flexible del uso pormenorizado en las parcelas de sistemas locales para ajustarlo a las demandas concretas del ámbito de actuación en el momento de su implantación efectiva. La*



determinación del uso pormenorizado concreto se realizará, en este caso, conforme a los criterios y directrices del instrumento de planeamiento de aplicación y previo acuerdo municipal."

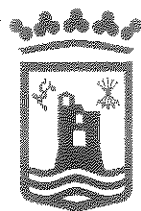
Criterio que está en plena sintonía con el criterio plasmado en la Instrucción 1/2003 de la SGTOTyU antes citado.

En ese contexto, ante la aplicación abierta que, en relación a los estándares, propicia, la LOUA según los criterios de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y visto que la implantación de **usos sanitarios, deportivos e institucionales** en suelos calificados para **usos educativos o cultural-sociales**, no está expresamente prohibida en la normativa del PGOU de Marbella, debemos estimar **viable y adecuado en el marco legal vigente la implantación de dichos usos sanitarios, deportivos o institucionales en parcelas con uso educativo o socio-cultural**, si bien parece conveniente someter dicha posibilidad a exigir que se cumplan, por analogía, idénticas condiciones que las establecidas, en el apartado 4 del artículo 89, para la implantación del uso socio-cultural en parcelas educativas y, por tanto, la implantación de dichos usos sanitarios, deportivos e institucionales en suelos calificados para usos educativos o cultural-sociales será viable siempre y cuando dicha implantación se justifique *"en atención a las necesidades de cada zona y previo estudio justificativo de tal circunstancia, de las disponibilidades de suelo y de las posibilidades inversoras"*. O, lo que viene a ser lo mismo, siempre y cuando los terrenos no sean necesarios para el uso pormenorizado previsto en el instrumento de planeamiento.

En Marbella, a 9 de octubre de 2018



Fdo.: José María Morente del Monte
Director General de Urbanismo



AYUNTAMIENTO

Marbella

ASESORÍA JURÍDICA

NOTA INTERIOR

A: José M^a Morente
Director General de Urbanismo

DE: Antonio Rubio Morales
Titular de la Asesoría Jurídica.

En contestación a su nota de 29 de octubre de 2018, por la que solicita informe jurídico sobre el borrador de "Criterio interpretativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda de 9 de octubre de 2018", sobre compatibilidad de usos pormenorizados en parcelas de equipamiento, le informo lo siguiente:

La cuestión es cómo podemos interpretar el artículo 89 apartado 2 de la normativa urbanística del PGOU a la luz del artículo 7.3 del Plan General (Texto refundido), que dice que "...En todo caso, en los supuestos de imprecisión o discrepancia prevalecerá la solución más favorable a la mayor dotación de equipamiento comunitario".

El precitado art. 89.2 dice:

El suelo destinado a equipamiento educativo, sanitario, deportivo, cultural-social e institucional no podrá destinarse a finalidad distinta de la de equipamiento. La mutación de destino requerirá la modificación del Plan y la previsión de otro suelo para el equipamiento desplazado.

Mientras que el también precitado art. 7.3 dice:

En todo caso, en los supuestos de imprecisión o discrepancia prevalecerá la solución más favorable a la mayor dotación de equipamiento comunitario.

El PGOU parte, pues, de una prohibición: el suelo destinado a 'equipamiento comunitario' --sea cual sea su tipo-- «no podrá destinarse a finalidad distinta de la de equipamiento». Los términos de dicha prohibición dejan poco lugar a dudas: lo que no se puede es destinar un equipamiento comunitario a otra finalidad sin modificar el Plan y prever otro suelo para el equipamiento desplazado. Prohibición que, en principio, no alcanza a los supuestos de mutación de un 'tipo' de equipamiento comunitario por otro.

Para esos supuestos mutacionales el propio art. 89, en su apartado 4.º, ha establecido las siguientes reglas: (1) Los equipamientos sanitarios, deportivos o institucionales han de destinarse «necesariamente» a los usos que les son propios; o sea, que no se pueden mutar sin modificar el PGOU. (2) Los equipamientos educativos y cultural-sociales sí pueden mutar entre sí «En atención a las necesidades de cada zona y previo estudio justificativo de tal circunstancia, de las disponibilidades de suelo y de las posibilidades inversoras».

No ha regulado de forma expresa el meritado art. 89 el supuesto de cambio de uso de equipamientos educativos o cultural-sociales para destinarlos a equipamientos sanitarios, deportivos e institucionales, ante lo que cabe plantearse: (1) si al normativizar el PGOU únicamente la posible mutación entre ellos de los equipamientos educativos y cultural-sociales ha querido impedir que estos

dos tipos de equipamiento puedan destinarse a otros distintos; o (2) si con ello no se impide que esos dos tipos de equipamiento puedan llegar a albergar los sanitarios, deportivos o institucionales.

Con independencia de los argumentos ofrecidos por el Director General de Urbanismo, José M.^a Morente Del Monte, en 'Criterio interpretativo XX/18' suscrito el 09/10/18 —a nuestro juicio irreprochables desde el punto de vista jurídico y, por tanto, compartidos—, nos inclinamos por compartir también la conclusión expresada en dicho Criterio por cuanto de lo contrario la permuta de un equipamiento educativo o cultural-social a otro sanitario, deportivo o institucional abocaría a modificar el PGOU, **equiparando así estos supuestos a los de sustitución de un equipamiento de cualquier tipo por otro uso distinto al de equipamiento, y a los supuestos de sustitución de equipamientos sanitarios, deportivos o institucionales**; lo que no puede aceptarse porque sería ir contra los principios que subyacen en los aforismos *latinos* '*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*' (donde la norma ha querido prohibir lo ha hecho; donde no lo ha dicho no ha querido), y '*odiosa sunt restringenda*' (toda prohibición ha de interpretarse restrictivamente).

Entendemos que **no se está en el caso de considerar de aplicación el art. 7.3 de las normas del PGOU**, dado que, ante la disyuntiva planteada, sea cual sea la solución 'interpretativa' que se adopte, **no se perjudicará la dotación de equipamiento comunitario en su conjunto sino que afectará solo a los tipos del mismo.**

Finalmente, cabe añadir que estamos ante un PGOU que data de 1986 y que por el tiempo transcurrido desde su puesta en vigor encontraremos equipamientos educativos y cultural-sociales que nunca fueron efectivamente implantados y cuya necesidad, por ello, es más que cuestionable; e incluso puede haber otros que sí se implantaron pero que con el tiempo han devenido inútiles.

Por todo ello, concluimos que **resulta ajustada jurídicamente al espíritu de la norma la interpretación dada por la Dirección General de Urbanismo en la nota remitida sobre criterios interpretativos sobre "Compatibilidad de usos pormenorizados en parcelas de equipamiento", en el sentido de que es posible, justificadamente, mutar equipamientos educativos o cultural-sociales para destinarlos a equipamientos sanitarios, deportivos e institucionales.**

Marbella, a 3 de Diciembre de 2018

EL TITULAR DE LA ASESORÍA JURÍDICA



Edo. Antonio Rubio Morales