

Expediente: C 68-/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Gandía.

Asunto: Afección a ordenación estructural de incremento de edificabilidad para hotel COLONIA DUCAL GANDÍA.

AYUNTAMIENTO DE GANDIA
PLAZA MAYOR 1
46701- GANDIA- VALENCIA

En fecha **11/12/2020** tuvo entrada en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Ordenación de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obres Públiques y Movilitat (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de **GANDÍA** formulando **consulta** sobre si constituye parámetro de la ordenación estructural una eventual modificación de planeamiento, con incremento de edificabilidad, en la denominada "Colonia Ducal" de la playa de Gandía; consulta que el ayuntamiento de dicho municipio plantea en los términos siguientes:

Antecedentes

Se ha presentado en este ayuntamiento el documento inicial y el borrador de un instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente a un **Plan de Reforma Interior (PRI)** en la playa de Gandía.

La propuesta incorpora una **actuación de dotación** -artículo 7.1.b) del TRLSRU¹- a través de un **incremento de edificabilidad** de carácter terciario para la construcción de un Hotel de categoría superior que se llevaría a cabo a través de un Programa de Actuación Aislada del artículo 69 LOTUP².

La parcela dispone en la actualidad de un **uso comercial/terciario y servicios**, de tal manera que en el marco de la redacción del artículo 27^a) y el Anexo IV, apartado 5, de la LOTUP, en relación con el artículo 77 de la Orden de 16/04/1999, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de la Generalitat Valenciana, **no se produce alteración del uso global o dominante**.

De conformidad con el Plan Parcial de la Colonia Ducal, de 29/01/1964, modificado mediante acuerdo de 16/05/1977, así como el Estudio de Detalle de 07/10/1980, la parcela en la que se pretende realizar este incremento de aprovechamiento, dispone de una edificabilidad máxima permitida de 2.892,00 m³.

Como así se ha expuesto y según la iniciativa de PRI, la parcela objeto de incremento dispondría de una edificabilidad lucrativa aproximada de 2.892,00 m³, de tal manera que calculando una altura de 2.6 m a efectos de su conversión, se plantea una edificabilidad patrimonializada de 1.112,31 m².

Considerando estos antecedentes **la propuesta de PRI pretende aumentar la edificabilidad hotelera hasta 3.500 m², sin variar el uso dominante de carácter terciario preexistente**. Se aporta como anexo a la presente consulta la justificación del incremento de edificabilidad en razón al análisis de la edificabilidad media del Área Urbana Homogénea.

Considerando estos antecedentes, se plantean las siguientes

CUESTIONES:

Primera. En referencia a la modificación del aprovechamiento tipo que se deriva del incremento de edificabilidad se solicita conocer si se trata de un parámetro correspondiente a la ordenación estructural (artículo 21.1.j LOTUP) o por si el contrario se trata de una determinación propia de la ordenación pormenorizada (artículo 35.1.e en relación con el artículo 74 LOTUP).

Segunda. La posibilidad de materializar el equilibrio dotacional (artículo 63.3 LOTUP) derivado de este incremento (artículo 7 y 18 LOTUP) mediante la cesión de un suelo dotacional situado en otro ámbito de actuación a través de la delimitación de una actuación discontinua (artículo 35.1.h en relación con el artículo 68.4.a LOTUP).

¹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

² Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

El equilibrio dotacional se realizaría en este caso, mediante la cesión de un suelo perteneciente a la Red Primaria ya prevista en el propio PGOU de 1999 situado en el ámbito más cercano posible al ámbito de actuación ¿Se trataría también en este caso de un instrumento de planeamiento de carácter estructural (artículo 21.1.c LOTUP) o por el contrario se consideraría como pormenorizada, al no alterar los criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto (artículo 21.1.i LOTUP)?

Tercera. De no admitirse la consulta anterior materializar el equilibrio dotacional que se deriva de dicho incremento del aprovechamiento tipo mediante la constitución de un complejo inmobiliario (artículo 26.4 TRLSRU y 101.2 LOTUP) o excepcionalmente mediante la monetarización o compensación económica (artículo 36.5 LOTUP) todo ello como consecuencia del alto grado de consolidación del ámbito en el que se produce el incremento de edificabilidad.

Respecto del objeto de consulta deben tenerse en cuenta, por relevantes, los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los obrantes en el escrito de consulta formulado por el ayuntamiento de Gandía.

A los antecedentes de hecho relatados resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. El complejo residencial “Colonia Ducal” está ubicado en el paseo marítimo de la playa de Gandía, a apenas 150 mts de la línea del mar. Está constituido por un conjunto de edificios de diversas tipologías y densidades, dispuestos de forma diseminada sobre una gran zona verde con equipamientos comunitarios enfocados a facilitar las relaciones sociales de sus usuarios habituales. Estos equipamientos incluyen el gran jardín comunitario, un restaurante con piscina y una zona deportiva que nunca llegó a realizarse. En la imagen que sigue, la “Colonia Ducal” se sitúa en el centro de la foto, distinguiéndose fácilmente las diversas tipologías edificatorias construidas alrededor del jardín central y del equipamiento de bar-restaurante con piscina. La imagen de abajo presenta un dibujo/perspectiva Sur, donde puede observarse perfectamente, al este, la ubicación del bar-restaurante y edificación anexa de servicios comunitarios.



Tal como recoge la consulta transcrita, se pretende un **incremento de edificabilidad terciaria** para la construcción de un Hotel de categoría superior, que se ubicaría ocupando la zona comercial y de servicios/equipamiento comunitario, contigua al restaurante. Sigue perspectiva axonómica de resultado a futuro:



Imagen nº 3. Propuesta de incremento de aprovechamiento.

PRIMERA. El ayuntamiento de Gandía plantea la consulta en términos de una Actuación de Dotación, definida en el artículo 7.1.b) TRLSRU³:

b) Las **actuaciones de dotación**, considerando como tales las que tengan por objeto **incrementar las dotaciones públicas** de un suelo urbanizado para **reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos** asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

La Actuación Integrada se desarrollaría mediante un Plan de Reforma Interior (PRI) del que el ayuntamiento consultante no ha remitido copia (a los efectos de la presente consulta debe entenderse que su ámbito se circunscribe al de la “Colonia Ducal”), proponiendo dicho instrumento de planeamiento un incremento de edificabilidad hotelera de hasta 3.500 m². Al respecto plantea el ayuntamiento la cuestión de si dicho incremento de edificabilidad ha de considerarse un parámetro de la ordenación estructural o, por el contrario, puede considerarse como de ordenación pormenorizada.

Pues bien, la respuesta a dicho interrogante ha de venir de la mano tanto de la documentación del PRI remitida por el ayuntamiento como de lo establecido en el artículo 21.1.j) LOTUP⁴:

1. Integran la **ordenación estructural** las siguientes determinaciones:

(...)

j) **Criterios generales para la determinación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo.**

(...)

De la dicción de la norma transcrita no puede llegarse a otra conclusión que la de que la modificación del aprovechamiento tipo, derivada del incremento de edificabilidad que se plantea en el supuesto objeto de consulta, **ha de considerarse, necesariamente, un**

³ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁴ Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

parámetro de la ordenación estructural; sin que pueda tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 35.1.f)⁵ -en relación con el 74- LOTUP:

1. La **ordenación pormenorizada** se establece como **desarrollo** de la ordenación estructural y contendrá las siguientes determinaciones:

(...)

f) La delimitación de las áreas de reparto y la **fijación del aprovechamiento tipo** de acuerdo con los criterios y condiciones establecidos en la ordenación estructural.

(...)

Ello en tanto el propio ayuntamiento ha aportado, junto con la consulta, Anexo que incluye el cálculo del incremento de edificabilidad “en razón al análisis de la edificabilidad media del Área Urbana Homogénea”; zanjando -con ello- cualquier discusión posible en orden a una eventual aplicación del artículo 35.1.f) LOTUP en tanto el documento de PRI incluye dicho cálculo como **elemento previo y necesario** para la fijación del aprovechamiento tipo, lo que sitúa a dicho instrumento de planeamiento en la órbita del artículo 21.1.j) en lugar del artículo 35.1.f) -ambos LOTUP- al determinar, de ese modo, los “criterios generales para el establecimiento del aprovechamiento tipo”. A partir de ahí, la conclusión no puede ser otra que la de el PRI altera un parámetro de la **ordenación estructural** al establecer un **nuevo criterio** para la fijación del aprovechamiento tipo -la delimitación, *ex novo*, de un “Área Urbana Homogénea”- que servirá de base para establecer un nuevo aprovechamiento tipo para la zona de la “Colonia Ducal, por lo que **la aprobación definitiva del PRI ha de reputarse de competencia de la Generalitat** en aplicación, *a sensu contrario*, de lo dispuesto en el artículo 44.5 LOTUP.

SEGUNDA. La siguiente cuestión planteada por el consultante resulta más complicada de responder vista la parquedad documental de la consulta; circunstancia que, con los datos aportados, **impide efectuar pronunciamiento concluyente** a propósito del interrogante segundo formulado por el ayuntamiento.

Invoca el consultante el artículo 35.1.i)⁶ LOTUP que, efectivamente, permite la delimitación de unidades de ejecución discontinuas:

i) La delimitación de unidades de ejecución, continuas o **discontinuas**. En el suelo urbano identificará los ámbitos sujetos a actuaciones aisladas en las que el nuevo plan mantiene el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior y **aquellas otras que se someten al régimen de las actuaciones de dotación a las que el planeamiento les hubiera atribuido un incremento de aprovechamiento sobre el anteriormente establecido, junto a las afectadas al uso dotacional público derivadas de dicho incremento.**

Y así es, efectivamente. Cuestión distinta es que la discontinuidad de las Unidades de Ejecución proceda en cualquier supuesto visto que lo dispuesto en el artículo 7.1.b) TRLSRU *ut supra* transcrito, en tanto la discontinuidad que plantea el ayuntamiento se predica, exclusivamente, respecto del suelo necesario para mantener el equilibrio dotacional; de suerte que el incremento de edificabilidad se materializa en el ámbito de la “Colonia Ducal” **sin que ocurra lo mismo con el correlativo incremento dotacional que se sitúa fuera de dicho ámbito** (el ayuntamiento no dice donde). De este modo, el elemento nuclear de lo que son las

⁵ Existe un error en el texto de la consulta al aludir el ayuntamiento de Gandía al artículo 35.1.e) en lugar de al artículo 35.1.f), ambos LOTUP.

⁶ De nuevo existe un error en el texto de la consulta al aludir el ayuntamiento de Gandía al artículo 35.1.h) en lugar de al artículo 35.1.i), ambos LOTUP.

Actuaciones de Dotación (“incrementar las dotaciones públicas”, exigencia y razón de ser del artículo 7.1.b TRLSRU) queda huérfano de cumplimiento, así como carente de justificación el PRI cuya aprobación se pretende al haberse pervertido su teleología, en tanto la preocupación del PRI parece más dirigida a justificar el incremento de edificabilidad lucrativa que a lograr un incremento dotacional que aumente el estándar de calidad de vida de la “Colonia Ducal”.

TERCERA. Lo razonado en la Consideración anterior adelanta la respuesta al interrogante tercero de los planteados por el consultante. Efectivamente, la posibilidad de monetización o compensación o económica debe ser rechazada en el contexto de una Actuación de Dotación por incompatible *per se*. La posibilidad de **complejo inmobiliario** sí podría, por el contrario, admitirse a partir de lo previsto en el 101.2 LOTUP; posibilidad sobre la que ya se pronunció la DGU en informe SRJIT de mayo de 2018 (de referencia C-12/2018) emitido en respuesta a consulta formulada por el ayuntamiento de Calpe y a cuyo contenido se efectúa expresa remisión.

CONCLUSIONES

Primera. Ha de considerarse de aprobación autonómica el PRI objeto de la presente consulta en tanto afecta a una determinación de la ordenación estructural, tal como se argumenta en la Consideración Primera del presente informe.

Segunda. Debe rechazarse la posibilidad de discontinuidad en la materialización del incremento dotacional propuesto por el PRI en los términos expuestos en la Consideración Segunda.

Tercera. Debe rechazarse, igualmente, una eventual monetización del incremento dotacional, aunque sí cabe la posibilidad de complejo inmobiliario a los efectos de materializar dicho incremento.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO