INFORME JURÍDICO

Naturaleza pormenorizada del número máximo de viviendas del SAU-2 Normas Subsidiarias de Aldea del Fresno (1997)

Objeto: determinar si la previsión de 131 viviendas constituye una determinación pormenorizada, y no estructurante, conforme a la legislación urbanística vigente de la Comunidad de Madrid.

I. OBJETO Y DELIMITACIÓN DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto exclusivo determinar la naturaleza urbanística de la previsión contenida en la ficha del SAU-2 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Aldea del Fresno de 1997, que establece un «Número máximo de viviendas: 131 viviendas», y, concretamente, si dicha previsión debe calificarse hoy como determinación estructurante o como determinación pormenorizada.

La cuestión es relevante para determinar el instrumento competente para su eventual alteración. Si el número de viviendas constituye una determinación pormenorizada, su modificación puede producirse mediante el Plan Parcial, siempre que éste respete y sea congruente con la ordenación estructurante del planeamiento general.

La ficha del SAU-2 fija, junto al máximo de 131 viviendas, una superficie bruta de 97.732 m², un aprovechamiento tipo de 0,5068 UA/m² y un aprovechamiento total ordenado de 46.345 UA. La propia ficha diferencia, por tanto, el aprovechamiento urbanístico del número de viviendas, que aparecen como parámetros distintos de la ordenación.

II. MARCO LEGAL VIGENTE Y SU APLICACIÓN AL PLANEAMIENTO DE 1997

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, distingue entre determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas. Conforme a su artículo 35.1, son estructurantes aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial.

El artículo 35.2 enumera las determinaciones que son, en todo caso, estructurantes. En lo que aquí interesa, para los sectores incluye la clasificación y categoría del suelo, los elementos estructurantes de las redes públicas y los criterios y condiciones básicas de ordenación, entre ellos los usos globales, áreas de reparto, coeficientes de edificabilidad, aprovechamientos unitarios y coeficientes de homogeneización. El número de viviendas no aparece en esta enumeración como determinación necesariamente estructurante.

A su vez, el artículo 35.3 establece que, en suelo urbanizable, las determinaciones de ordenación pormenorizada se establecen y alteran por el Plan Parcial, sin perjuicio de que el planeamiento general pueda haberlas establecido potestativamente. El artículo 35.4.g) incluye entre las pormenorizadas aquellas determinaciones que no estén expresamente calificadas por el planeamiento general como estructurantes.

Este régimen resulta aplicable a las Normas Subsidiarias de Aldea del Fresno pese a ser anteriores a la Ley 9/2001. La disposición transitoria segunda dispone expresamente que la

regulación legal sobre determinaciones estructurantes y pormenorizadas se aplica a los planes y normas vigentes al entrar en vigor la Ley.

III. LA REGLA ESPECÍFICA DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

La cuestión queda especialmente precisada por la actual redacción de la disposición transitoria segunda, introducida por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre. Mientras no se produzca la primera formulación o revisión del plan general, o la adaptación prevista legalmente, la norma establece que, salvo que el número de viviendas se exprese como «determinación vinculante» en el planeamiento vigente —en cuyo caso deberá entenderse estructurante—, «el número de viviendas se entenderá como orientativo y, por tanto, como determinación pormenorizada».

La disposición establece así una regla legal específica para los planeamientos antiguos: el número de viviendas se considera pormenorizado. La excepción exige que el planeamiento vigente lo haya expresado como determinación vinculante, supuesto en el cual la propia Ley ordena entenderlo como estructurante.

Esta regla especial desplaza la necesidad de deducir la naturaleza del número de viviendas únicamente a partir de criterios generales. El legislador madrileño ha seleccionado expresamente este parámetro y ha determinado cómo debe calificarse en los instrumentos anteriores a la Ley 9/2001 que continúan vigentes.

IV. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN «CARÁCTER LIMITATIVO» DE LAS NNSS

Las Normas Subsidiarias de Aldea del Fresno atribuyen carácter «limitativo» al número máximo de viviendas y a la densidad bruta residencial cuando tales parámetros figuran en las fichas de los sectores. La ficha del SAU-2, por su parte, utiliza la expresión «Número máximo de viviendas: 131 viviendas».

Éste es el principal argumento que podría invocarse para sostener la tesis contraria. Sin embargo, debe distinguirse entre la eficacia normativa de una determinación y su clasificación legal como estructurante o pormenorizada.

Una determinación pormenorizada puede ser plenamente obligatoria, imperativa y limitativa mientras permanece vigente. El carácter pormenorizado no significa que la determinación sea facultativa o pueda ser desconocida; significa que puede ser establecida o alterada por el instrumento al que la legislación atribuye competencia para ordenar pormenorizadamente el ámbito.

Por ello, la expresión «carácter limitativo», utilizada por unas Normas Subsidiarias de 1997, no debe equipararse automáticamente a la categoría posterior y específica de «determinación vinculante» que la disposición transitoria segunda conecta con la condición estructurante. El término «limitativo» expresa que la cifra operaba como límite para el desarrollo conforme a la ordenación entonces vigente; no resuelve por sí solo cuál es, bajo la legislación vigente, el rango del parámetro ni cuál es el instrumento competente para modificarlo.

La interpretación contraria reduciría sensiblemente el efecto útil de la reforma de 2022. Si toda cifra denominada «máxima», «límite» o «limitativa» en un planeamiento antiguo se entendiera automáticamente como determinación estructurante, la regla expresa según la cual el número de viviendas de esos planeamientos es orientativo y pormenorizado tendría un ámbito práctico

muy reducido. La excepción debe, por ello, interpretarse atendiendo a la existencia de una atribución cualificada del número de viviendas como elemento estructural del modelo, y no a la mera obligatoriedad de la cifra mientras permanezca vigente.

V. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 35

La interpretación anterior es coherente con el sistema general de la Ley 9/2001. El número de viviendas no figura entre las determinaciones que el artículo 35.2 declara estructurantes en todo caso. Por el contrario, el artículo 35.5.c) se refiere expresamente a «aquellos instrumentos de planeamiento general en los que la densidad o número de viviendas sea una determinación estructurante».

La expresión legal confirma que la densidad o el número de viviendas pueden tener carácter estructurante en determinados instrumentos, pero no lo poseen necesariamente por su propia naturaleza. Para los planeamientos anteriores a la Ley 9/2001, la disposición transitoria segunda proporciona precisamente la regla especial para decidir cuándo concurre esa condición.

Asimismo, la legislación madrileña distingue expresamente entre incremento de edificabilidad e incremento de densidad producido por reducción del tamaño de las viviendas, regulando separadamente sus consecuencias dotacionales. Esta distinción confirma que un aumento del número de viviendas no equivale jurídicamente, por sí mismo, a un aumento de edificabilidad o aprovechamiento.

VI. FINALIDAD Y CONTEXTO DE LA REFORMA DE 2022

La actual redacción de la disposición transitoria segunda fue introducida deliberadamente por la Ley 11/2022. No se trata de una consecuencia indirecta de otra modificación: el legislador reformó de manera expresa la disposición destinada a ordenar la relación entre las categorías de la Ley 9/2001 y los planes y normas anteriores que continuaban vigentes.

Dentro de ese régimen transitorio, el legislador eligió específicamente el «número de viviendas» y estableció su consideración como orientativo y pormenorizado salvo determinación vinculante. La norma responde, por tanto, a un problema característico de numerosos planeamientos municipales anteriores a la Ley 9/2001.

Esta interpretación resulta además coherente con la realidad institucional sobre la que actúa la Comunidad de Madrid. La Comunidad ejerce las competencias autonómicas de urbanismo y mantiene y publica la información correspondiente al planeamiento general municipal. La regla transitoria se proyecta precisamente sobre municipios cuyo planeamiento general antiguo continúa vigente y necesita ser interpretado con las categorías actuales de la Ley del Suelo.

La finalidad de la reforma no permite afirmar que cualquier previsión antigua sobre número de viviendas pierda automáticamente eficacia. Sí permite sostener, en cambio, que el legislador quiso evitar que la mera existencia de una cifra residencial en un planeamiento no adaptado determinase, por sí sola, su petrificación como elemento estructurante.

VII. PRÁCTICA URBANÍSTICA POSTERIOR

La documentación de planeamiento publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid con posterioridad a la reforma de 2022 muestra la utilización práctica de esta misma regla en ámbitos sujetos a planeamientos antiguos: se reproduce la disposición transitoria segunda y se parte de que, salvo determinación vinculante, el número de viviendas es orientativo y pormenorizado.

Este material no constituye jurisprudencia ni un criterio general vinculante de la Dirección General de Urbanismo, por lo que no debe atribuírsele ese valor. Sí constituye un elemento interpretativo de interés, al acreditar que la regla introducida en 2022 se está utilizando en la práctica del planeamiento madrileño precisamente para resolver la clasificación del número de viviendas contenido en instrumentos antiguos.

VIII. CONSECUENCIA: COMPETENCIA DEL PLAN PARCIAL

Calificado el número de viviendas como determinación pormenorizada, la consecuencia se desprende del régimen de los Planes Parciales. El artículo 35.3 atribuye al Plan Parcial el establecimiento y alteración de las determinaciones pormenorizadas en suelo urbanizable. El artículo 47 permite que el Plan Parcial modifique las determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el planeamiento general sobre el ámbito o sector, siempre que la modificación se justifique y sea congruente con la ordenación estructurante.

Por tanto, la alteración del número de viviendas del SAU-2 no exige, por esa sola razón, modificar las Normas Subsidiarias si se mantiene dentro del ámbito de la ordenación pormenorizada y el Plan Parcial respeta las determinaciones estructurantes que definen el sector.

IX. ELEMENTOS DEL SAU-2 QUE CORROBORAN LA INTERPRETACIÓN

Sin constituir el fundamento de la calificación jurídica, las propias magnitudes del SAU-2 corroboran la racionalidad de la distinción legal entre aprovechamiento y número de viviendas. La ficha fija 46.345 UA de aprovechamiento total ordenado y 131 viviendas. Ello supone aproximadamente 354 UA por vivienda, magnitud que, al traducirse a edificabilidad mediante los correspondientes coeficientes de homogeneización, evidencia el modelo de vivienda de gran dimensión propio de la ordenación originaria.

La ordenación actualmente propuesta no pretende utilizar el incremento del número de viviendas para incrementar la capacidad urbanística estructural del sector. Según los datos del Plan Parcial, se reduce el aprovechamiento global respecto del previsto en la ficha y se reduce asimismo la edificabilidad, distribuyéndola entre un número superior de viviendas de menor dimensión.

Del mismo modo, las reservas y cesiones de redes públicas se han dimensionado atendiendo al parámetro legal correspondiente: las dependientes del número de viviendas se calculan sobre el número efectivamente propuesto y las dependientes de edificabilidad o aprovechamiento sobre esas respectivas magnitudes.

Estos extremos no son necesarios para concluir que las 131 viviendas constituyen una determinación pormenorizada. Sí refuerzan la congruencia material de la interpretación: el

aumento del número de unidades residenciales no encubre un incremento del aprovechamiento estructurante ni una reducción de las reservas públicas.

X. CONCLUSIÓN

Existen fundamentos jurídicos sólidos para considerar que la previsión de «Número máximo de viviendas: 131 viviendas» contenida en la ficha del SAU-2 de las Normas Subsidiarias de Aldea del Fresno constituye, conforme a la legislación urbanística actualmente vigente, una determinación pormenorizada y no una determinación estructurante.

La conclusión descansa, de manera principal, en la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2001, en la redacción introducida por la Ley 11/2022, que establece específicamente para los planeamientos antiguos que el número de viviendas se entenderá orientativo y, por tanto, pormenorizado, salvo que se exprese como determinación vinculante en el planeamiento vigente, supuesto en que deberá entenderse estructurante.

El «carácter limitativo» atribuido por las NNSS de 1997 al número máximo de viviendas determina la eficacia obligatoria de la cifra mientras permanezca vigente, pero no obliga a identificarla con una determinación estructurante conforme a las categorías legales actuales. Vinculatoriedad normativa y carácter estructurante no son conceptos equivalentes: también las determinaciones pormenorizadas son vinculantes mientras no sean válidamente alteradas.

Esta conclusión resulta sistemáticamente coherente con el artículo 35 de la Ley 9/2001, que no incluye el número de viviendas entre las determinaciones necesariamente estructurantes y contempla expresamente la existencia sólo de determinados instrumentos en los que densidad o número de viviendas tengan ese carácter; con la finalidad y el contexto de la reforma de 2022; y con la práctica urbanística posterior publicada por la propia Comunidad de Madrid.

En consecuencia, existe base jurídica suficiente para sostener que la cifra de 131 viviendas puede ser alterada por el Plan Parcial del SAU-2 como determinación de ordenación pormenorizada, siempre que la nueva ordenación permanezca congruente con las determinaciones estructurantes del planeamiento general y cumpla los restantes estándares y exigencias legales aplicables.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y DOCUMENTALES

• Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: arts. 33, 34, 35 y 47 y disposición transitoria segunda. Texto consolidado del BOE.

• Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid: modificación de la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2001.

• Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Aldea del Fresno (1997), en particular su régimen de los sectores de suelo apto para urbanizar.

• Ficha del SAU-2 de las NNSS de Aldea del Fresno: superficie, número máximo de viviendas, aprovechamiento tipo y aprovechamiento total ordenado.

• Documentación de planeamiento posterior a la reforma de 2022 publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, utilizada únicamente como elemento interpretativo de práctica urbanística.

Madrid, septiembre de 2026