

# **FUNCIÓNS E LÍMITES DOS ESTUDIOS DE DETALLE NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA.**

**FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES**

*Letrado da Xerencia Municipal de Urbanismo de Vigo*

A finalidade deste artigo é a de clarificar, sintética e esquematicamente, o concepto e posibilidades de intervención dos Estudos de Detalle. Elo con especial atención ás novidades introducidas pola Lei 9/2002 do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG)<sup>1</sup>, así como ás máis recentes sentencias do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG) dictadas sobre a materia. A seguinte análise efectúase dende unha perspectiva eminentemente práctica e empírica, partindo da realidade administrativa e xudicial máis inmediata en torno a esta controvertida figura.

## **I.- NATUREZA XURÍDICA**

Os Estudos de Detalle son **instrumentos de planeamento urbanístico** secundario ou de desenvolvemento (arts. 45 e 73 LOUG), facultativos, non necesarios (art. 109 LOUG). Teñen rango de “**disposicións de carácter xeral**”, o que significa que comparten a natureza xurídica dos regulamentos<sup>2</sup>. Están polo tanto sometidos ós principios de **xerarquía, competencia, publicidade e inderrogabilidade singular**<sup>3</sup>. Ocupan o **posto inferior na**

---

<sup>1</sup> DOG núm. 252, do 31/12/2002. BOE núm. 18, do 21/01/2003. Entrou en vigor no 02/01/2003.

<sup>2</sup> SS TS 3ª 05/10/2001 -Arz. 7960-; 09/02/1999 -Arz. 1470-; 25/03/1999 -Arz. 2539-; 13/07/1999 -Arz. 6066-; 14/03/1983 -Arz. 1619-; e 19/06/1984 -Arz. 4632-.

<sup>3</sup> Arts. 51, 52 e 62.2 Lei 30/1992, do 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (LRXA-PAC), art. 6 Lei Orgánica 6/1985, do 1 de xullo (LOPX) e arts. 92 e 101 LOUG.

**escala xerárquica dos instrumentos de planeamento**, por encima, obviamente, dos proxectos de urbanización, que carecen de natureza normativa<sup>4</sup>.

Do antedito derivase tamén a consecuencia de que a súa aprobación definitiva debe ser acordada polo **Pleno** municipal<sup>5</sup>, a diferenza dos Proxectos de Urbanización (aprobados polo Alcalde)<sup>6</sup>, **non resultando susceptibles de impugnación directa na vía administrativa**<sup>7</sup>.

## II.- FUNCIONS E ÁMBITO COMPETENCIAL

**II.1.-** No art. 73 LOUG especificanse as seguintes funcións dos Estudos de Detalle:

- a).- *“Completar ou reaxusta-las **aliñacións** e as **rasantes**.”*
- b).- *“Ordena-los **volumes** edificables.”*
- c).- *“Concreta-las **condicións estéticas** e de composición da edificación complementarias do planeamento”.*

Obsérvese que as palabras “completar” e “ordenar” denotan carácter **innovativo**, fronte a “reaxustar” e “concretar”, que teñen un significado **interpretativo** do planeamento superior.

O art. 65.1.c) R.D. 2159/1978, do 23 de xuño, aprobatorio do Regulamento de Planeamento Urbanístico (RPU) engadía tamén a finalidade de: “*Completar, no seu caso, a rede de comunicacións definida neles [Plan Xeral-Plan Parcial] con aquelas **vías interiores** que resulten necesarias para proporcionar acceso ós edificios con ordenación concreta establecida no Estudio de Detalle*”. Sen embargo, esta última norma resultou desplazada e substituída polo disposto no art. 73.2.d) da nova LOUG, no que se prohibe taxantemente tal posibilidade, como máis adiante se dirá.

**III.2.-** O termo “**aliñación**” definiuse na Sentencia do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 7 de decembro de 2000 (Arz. 10480), relativa a un Estudio de Detalle do concello de Santiago de Compostela, deste xeito:

---

<sup>4</sup> Art. 110 LOUG, SS TS 29/01/1992 -Arz. 1238- e 02/06/1992 -Arz. 4813-.

<sup>5</sup> art. 22.2.c. Lei 7/1985, do 2 de abril -LBRL-.

<sup>6</sup> art. 21.1.j. LBRL.

<sup>7</sup> Así se dispón expresamente no art. 85.9 LOUG e art. 107.3 LRXA-PAC. Sen embargo, na STS (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>) do 05/10/2001 -Arz. 7960- admitiuse a posibilidade de interposición dun recurso administrativo directo contra un Estudio de Detalle.

“(…) *Las alineaciones son aquellas que señalan la distancia que debe separar las edificaciones del borde de los viales, distinguiéndose entre alineación de calle (que es la línea que marca los límites de la edificación a lo largo de una calle) y alineación de fachada (que es la línea que marca la alineación de una sola parcela). También puede decirse que la alineación es un procedimiento geométrico y arquitectónico para delimitar el suelo, dividiéndolo en dos partes: las superficies destinadas a ser edificadas y las que han de serlo a otras finalidades -v. gr. viales o simples espacios no edificables-(…)*”.

A “**rasante**” refírese ás cotas ou pendentes dunha aliñación. Conceptúase decote como a “líña dunha rúa ou camiño considerada na súa inclinación ou paralelismo respecto do plano horizontal”. Nas sentencias do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 20 de xuño de 2002 e 4 de decembro de 2001 (Arz. RJ 2002\5937 e 2002\210) precísase que:

“(…) Es cierto que no existe una definición legal de rasante pero eso no significa que sea un concepto artificial que pueda ser establecido por el Plan y, menos aún, por un Estudio de Detalle. Existen muchas determinaciones del Plan General de Ordenación -número máximo de plantas y alturas edificables, ocupación de parcela- cuya aplicación requiere el establecimiento de la cota de la fachada que constituye la rasante. (...) Aunque el Plan General de Ordenación Urbana remita al Estudio de Detalle el señalamiento de las rasantes, contiene unas determinaciones sobre aquellos extremos, número máximo de plantas, altura máxima a cornisa o edificabilidad sobre rasante, que *sólo se conciben partiendo de la existencia de una idea de rasante que coincide con la natural del terreno*, aunque como es lógico, no haya de ajustarse exactamente a él. Precisamente por eso se hace necesario el señalamiento de rasantes, para marcar la cota de los viales superando las irregularidades del terreno, lo que significa que la cota natural de éste no tiene que coincidir necesariamente con la de las rasantes, pero que tiene que ser una *referencia obligada para su fijación*”.

A facultade de “**ordenación de volumes**” característica dos Estudos de Detalle describiuse na Sentencia do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 3 de febreiro de 2000 (Arz. 337), confirmatoria doutra anterior do TSXG sobre o municipio do Grove (Pontevedra), como a de: “*colocar sobre sitio exacto del terreno el volumen permitido por el Plan*”. Concepto de considerable amplitude que debe atemperarse coas limitacións establecidas no art. 73.2 LOUG, no que parece negárselle a esta figura de planeamento unha capacidade de ordenación orixinaria ou integral (en consonancia co Art. 109).

A terceira función atribuída na nova Lei ós Estudos de Detalle, relativa á concreción das “**condicións estéticas e de composición da edificación complementarias do planeamento**”, carece de precedente na lexislación galega ou estatal anterior<sup>8</sup>. Sen embargo, recó-

---

<sup>8</sup> Art. 30 Lei 1/1997, do 24 de marzo, do Solo de Galicia (xa derrogada), art. 14.1 RD 1346/1976, do 9 de abril (TRLS-76), art. 65 RPU e art. 91 RDLex. 1/1992, do 26 de xuño (TRLS-92, declarado nulo pola STC 61/1997 do 24 de marzo).

llese co mesmo texto literal na Lei 5/1999, do 25 de marzo, urbanística de Aragón (art. 60.2.c) e na Lei 10/1998, de 2 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo de La Rioja (art. 78.2.c). A LOUG atribúelle tamén esta función ó Plan Xeral de Ordenación Municipal nos seus arts. 54.e) -solo urbano consolidado-, 56.d) -solo de núcleo rural- e 59.b) -solo rústico-; así como ós Plans Especiais (arts. 68 e ss.) e Parciais (art. 64.g). Polo tanto o labor dos Estudos de Detalle a este respecto será en xeral intrascendente ou testemuñal. Probablemente nos núcleos rurais adquirirá máis protagonismo, dada a relevancia adicada neles á cuestión estética.

**II.3.-** Entre as sentencias que examinaron favorablemente a capacidade **innovativa** (“*completar*”, “*ordenar*”) do Estudio de Detalle no desenvolvemento das funcións que lle son propias merecen reseñarse as do TSXG núm. 1506/2000 do 28 de decembro de 2000 (rec. 2/4980/1997, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera, Arz. JUR 2001\113108); 16 de novembro de 2000 (Betanzos, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera); 387/1998, do 7 de maio de 1998 (rec. 2/4662/1996, Arz. RJCA 1998\1973); e 1323/1997, do 12 de novembro de 1997 (rec. 2/5490/1995, relator: Ilmo. Sr. Santiago Valencia). Tamén o Tribunal Supremo acadou idéntica conclusión favorable nas súas sentencias do 15 de febreiro de 1999 (Arz. 1706), 21 de decembro de 2000 (Arz. 10487), 21 de decembro de 1998 (Arz. 10113), 24 de setembro de 1996 (Arz. 8215), 24 de decembro de 1999 (Arz. 8762) e 16 de novembro de 1987 (Arz. 9221), entre outras moitas.

No que se refire ó outro campo de potencial actuación dos Estudos de Detalle, que é o **interpretativo** do planeamento superior (“*reaxustar*” e “*concretar*”) poden citarse as Sentencias do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 25 de xaneiro de 2001 (Arz. 3654) e do 2 de outubro de 2001 (Arz. 8377; relator: Sr. Garzón Herrero), confirmatoria esta última doutra anterior do TSXG do 03/10/1996 sobre un Estudio de Detalle de Vigo. No seu fundamento de dereito “SEGUNDO” afirmase o seguinte:

“(…) el recurrente olvida que *una de las funciones típicas del Estudio de Detalle es la de ‘adaptar’ y ‘reajustar’ las alineaciones y rasantes*, función que implica la previsión en la ordenación urbanística superior de tales extremos, pero que **la realidad obliga a ‘adaptar’ o ‘reajustar’**. Por eso, la previsión en el Plan General de las alineaciones y rasantes no impide el nacimiento legal del ulterior Estudio de Detalle, siempre que las circunstancias urbanísticas concurrentes justifiquen la ‘adaptación’ o ‘reajuste’ en que el Estudio de Detalle consiste. Este es, justamente, el caso planteado en este recurso. Idéntico razonamiento es aplicable a la **ordenación de volúmenes**, pues de lo que se trata es de *concretar las ‘especificaciones’ del planeamiento superior en el ámbito del Estudio de Detalle*. Es decir ‘especificaciones’ volumétricas del planeamiento superior comprendidas en el ámbito del Estudio son objeto de una ordenación adecuada mediante él. (...) Lo razonado comporta que las variaciones acordadas por el Estudio de Detalle impugnado, en punto a alineaciones y rasantes, así como ordenación de volúmenes, y a falta de una prueba pericial que hubiera acreditado su improcedencia, *no solamente no contravienen la función del Estudio de Detalle, sino que se convierten en su verdadera finalidad.*”.

### III.- LÍMITES DOS ESTUDIOS DE DETALLE

Unha vez delimitadas as funcións e posibilidades de actuación dos Estudos de Detalle, procede examina-los seus límites, que son tamén claros e de doado entendemento. Regúlanse nos arts. 73.2 e 109 LOUG, así como no art. 65 RPU.

#### III.-1.- *Ordenación xa definida no planeamento superior.*

A primeira restricción refírese ó seu carácter complementario ou accesorio, non necesario e en todo caso dependente, do planeamento de rango superior. Precisan, polo tanto, da **preexistencia dese planeamento primario e integral** (Plan Xeral de Ordenación Municipal, Plan Parcial...) que haberá de definir, canto menos, os seguintes parámetros urbanísticos básicos, inalterables polo Estudio de Detalle (arts. 53-56, 64 e 73.2.h. LOUG):

- Clasificación do solo.
- Edificabilidade.
- Usos urbanísticos.
- Tipoloxía edificatoria (e alturas máximas).

Neste senso, no art. 65.6 RPU insítese en que: “*Os estudos de detalle non poderán conter determinacións propias de Plan Xeral, Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento e Plan Parcial que non estivesen previamente establecidas neles*”. Igualmente, o art. 109 LOUG, a diferenza do anterior art. 119 LSG-97, non inclúe os Estudos de Detalle entre os instrumentos de ordenación pormenorizada esixibles como presuposto para poder inicia-la fase de execución e xestión urbanística.

No caso particular de Vigo, o TSXG censurou en reiteradas sentencias, a partir do ano 1995, as supostas indefinicións e conseqüentes remisións efectuadas polo Plan Xeral de Ordenación Urbana do 29 de abril de 1993 (PXOU-93) ó planeamento secundario no referente á *tipoloxía* das edificacións no solo urbano<sup>9</sup>.

En apoio desta postura xurisprudencial o Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) dictou a súa Sentencia do 27 de xullo de 2001 (Arz. 8323; relator: Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata Pérez), confirmatoria doutra anterior do TSXG do 4 de xullo de 1996, anulatoria dun Estudio de Detalle galego. Nela sinálase que:

---

<sup>9</sup> Pode citarse como exemplo representativo a súa Sentencia firme núm. 784/1997, do 19 de xuño de 1997 (Rec.Cont.-Ad. 2/4834/1994), pola que se anulou parcialmente o dito Plan Xeral. En resposta a esta interpretación do TSXG, o Pleno do Concello de Vigo acordou en data 31/07/1997 aprobar definitivamente a modificación puntual núm. 12 do PXOU-93, na que se determinou a tipoloxía básica edificatoria nos ámbitos de solo urbano remitidos a planeamento secundario, distinguindo o núcleo central do exterior da cidade. Quedou así corrixida a suposta indefinición tipolóxica do Plan Xeral vigués denunciada polo Tribunal galego.

“(…) El Plan General carece además -en forma ostensible- de las determinaciones necesarias respecto de la zona de que se trata para poder ser desarrollada por un simple estudio de detalle. (...) *existe un ‘vacío’ en la ficha del Plan General. Es obvio ese vacío y no se podía colmar sin introducir una ordenación urbanística sustantiva totalmente inadecuada al rango y finalidad de un modesto estudio de detalle.* Esta circunstancia aboca necesariamente a la declaración de ilegalidad que se contiene en la sentencia recurrida. Es claro también que la remisión imprecisa que el estudio de detalle ha hecho a una ordenanza que se refiere a edificación abierta, cuando lo que se pretende es aplicarlo a edificación cerrada, no solo no sirve de cobertura para colmar la insuficiencia ostensible de ordenación, sino que -sin entrar en más detalles- genera una inseguridad jurídica evidente. El motivo debe decaer, debiendo ser confirmada la conclusión de que *el estudio de detalle anulado contiene determinaciones impropias de su naturaleza, que contravienen lo establecido en el citado artículo 65.6 del RP*”.

Do antedito derivase tamén a consecuencia de que o Estudio de Detalle é un **instrumento de planeamento facultativo e non obrigatorio** (STS do 6 de xullo de 1998 -Arz. 5743-). Pero sí necesario cando a actuación urbanística pretendida -xa prevista e lexitimada no planeamento superior- non poida ser autorizada directamente por unha mera licenzia de obras. É dicir, o obxecto do Estudio de Detalle versará sobre aqueles aspectos secundarios de ordenación ou constructivos que excedendo do ámbito competencial dun proxecto de edificación non invaden o propio e característico doutros instrumentos de planeamento. Entrámbolos dous límites (infra: proxecto de obras, et supra: planeamento superior) deberá campar o Estudio de Detalle.

Boa mostra desta conclusión constitúea a Sentencia firme do TSXG núm. 285/1999, do 13 de abril de 1999 (relator: Ilmo. Sr. López Keller, Arz. 1999\1179) na que se sinala que:

“(…) las licencias que se impugnan en este proceso no se limitan a autorizar una obra que se ajusta a las determinaciones del planeamiento, sino que permiten su modificación consistente en variar las alineaciones de una calle lateral, que se desplaza lateralmente dos metros, y *esta modificación, si se considera que es un mero reajuste de alineaciones, podría realizarse a través de un Estudio de Detalle, de conformidad con el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (...), pero no a través de una simple licencia de obras, acto eminentemente reglado y totalmente sometido al planeamiento*”.

A postura contraria (innecesariedade dun ED, ó bastar un mero proxecto de obras) exhíbese na Sentencia do Tribunal Supremo do 6 de xullo de 1998 (Arz. 5743), coa seguinte argumentación:

“(…) Hemos de hacer notar que el Estudio de Detalle, es un instrumento urbanístico de carácter **facultativo**, a la vista de los preceptos citados, pues sólo procede su elaboración cuando a la vista de cada caso concreto y previa valoración de las circunstancias concurrentes, se estime necesario, para las finalidades expresadas en la citada normativa. (...) las alineaciones

estaban suficientemente concretadas en los planos de las Normas Subsidiarias, aunque pudieran haber sido más claramente especificadas, y que las *variaciones de alineaciones y anchura del vial* entre los planos de las Normas y los de la licencia de obra son tan mínimas que pueden considerarse irrelevantes, en el plano realmente práctico, por lo que siendo tan mínimamente apreciable la irregularidad detectada de la alineación de la edificación en relación con la normativa vigente, el principio de proporcionalidad aplicable a toda materialización de índole urbanística conduce a la desestimación del recurso planteado”.

En todo caso, o Tribunal Supremo, tamén considerou na interesante Sentencia do 24 de setembro de 1996 (Arz. 8215), referida a un municipio galego, que nestes supostos non cabe desestimar de plano a licencia de obras solicitada, senón que previamente debería outogárselles un prazo ós interesados para que presenten o pertinente Estudio de Detalle, subsanando así a súa solicitude inicial.

### **III.2.- Cumprimento das determinacións do planeamento superior.**

A segunda limitación derívase directamente da anterior. Se ó planeamento superior correspóndelle clasifica-lo solo, defini-los usos e fixa-las tipoloxías ou alturas máximas edificatorias, resulta obvio que o instrumento de rango xerarquicamente inferior -Estudio de Detalle- non poderá alterar ditas determinacións básicas unha vez establecidas, so pena de nulidade<sup>10</sup>.

Así, no relativo á prohibición de incrementa-las **ALTURAS máximas** previstas no planeamento superior (art. 73.2.e LOUG), o TSXG nas súas sentencias do 13 de abril de 2000 (Arz. 1323, FD: “OCTAVO”), 9 de marzo de 2000 (relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez, FD “TERCERO”) e 17 de outubro de 1996 (rec.cont.-ad. 2/4906/1994) anulou respectivamente tres Estudos de Detalle distintos por este único motivo.

Na Sentencia do 4 de novembro de 1999 (Arz. 4726; F.D. “TERCERO”) o mesmo Tribunal galego anulou outro Estudio de Detalle por un hipotético **exceso de EDIFICABILIDADE**.

Igualmente, respecto dos **CAMBIOS DE CLASIFICACIÓN**, o TSXG na súa Sentencia núm. 858/2002, do 27 de xuño de 2002 (Baiona, rec. 4173/1994, relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez, Arz. JUR 2002\232779) e o Tribunal Supremo (Sª 3ª, Secc. 5ª) na do 23 de outubro de 2002 (relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil) anuláron senllos Estudos de Detalle porque neles se pretendía clasificar como urbano un solo que carecía de tal condición.

---

<sup>10</sup> arts. 101 e 73.2 LOUG; arts. 65.3 e 65.4 RPU; arts. 51.2, 52.2 e 62.2 LRXA-PAC; art. 11 RSCL; art. 287 Lei 5/1997, do 22 de xullo de Administración Local de Galicia -LALGA-; e art. 134 TRLS-92.

Nada indica o art. 73 LOUG sobre a posible incidencia dos Estudos de Detalle na “**TIPOLOXÍA**” edificatoria. A este respecto resulta curioso o disposto no art. 53.1.b) Lei 35/2002, do 20 de decembro, de ordenación do territorio e urbanismo de *Navarra*, no que se habilita a ditos instrumentos de planeamento para establece-la “*morfoloxía e tipoloxía*” das edificacións. Non é este o caso de Galicia. Nos arts. 54.b), 55.2 e 64.b) LOUG encoméndase tal determinación con exclusividade ós plans xerais e parciais nos solos urbano e urbanizable. No solo de núcleo rural a propia Lei define directamente a tipoloxía permitida (arts. 28 e 29). Nas sentencias núm.1763/2001, do 13 de decembro de 2001 (Arz. 2002\109; relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez); 464/1997, do 15 de maio de 1997 (relator: Ilmo. Sr. Trillo Alonso, F.D. “QUINTO”) e 15 de novembro de 2001 (rec. 2/6748/1997, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera) o TSXG anulou os Estudos de Detalle impugnados por un presunto incumprimento da tipoloxía regulada no PXOU (nun deles modificouse de vivenda unifamiliar -baixa- a colectiva -alta-, noutro, de bloque en mazá pechada a bloque aberto).

### III.3.- *Aliñacións e rasantes.*

Polo mesmo motivo, no que atinxe ás **ALIÑACIÓNS** establecidas no planeamento superior, o “*reaxuste*” efectuado polo Estudio de Detalle non pode implicar unha *diminución* do ancho dos viais nin dos demais espazos libres, equipamentos ou dotacións previstos no planeamento superior (art. 73.2.c. LOUG e art. 65.3 RPU). En confirmación desta prohibición, o TSXG na súa Sentencia 590/2002, do 11 de abril de 2002 (JUR 2002\183747; relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez) anulou un ED da Poba do Caramiñal porque:

“(…) Con el Estudio de Detalle se produce un avance de la edificación sobre un espacio que hasta entonces habría de considerarse como integrante de un vial al que da frente el solar, de manera que se produce una *efectiva reducción de la anchura del espacio previsto para dicho vial* al que da frente el solar, lo que supone la infracción de lo dispuesto en el artículo 65.3 RPU”.

A idéntica conclusión chegou o Tribunal Supremo nas súas sentencias do 23 de marzo de 2000 (Arz. 3694) e 7 de decembro de 2000 (Arz. 10480), anulatorias, respectivamente, de senllos ED dos concellos de Sada e Santiago de Compostela, fundadas na redución do ancho dos viais.

Por outra banda, na Sentencia núm. 1415/2000, do 23 de novembro de 2000 (Arz. 2741, non firme, relator: Ilmo. Sr. López Keller, FD. “TERCERO”) o TSXG anulou o Estudio de Detalle entón impugnado por unha suposta **diminución da ZONA VERDE** cuantificada no Plan Xeral. Isto malia que a dita redución tivo como causa a comprobación dun erro material do PXOU no cómputo da superficie total do polígono, erro que levou consigo no Estudio de Detalle a conseguinte rectificación proporcional de edificabilidades máximas e cesións obrigatorias.

Tamén a adaptación das “**RASANTES**” polo ED ten os seus límites, vencellados precisamente ós conceptos de “proporcionalidade” (art. 84.2 LBRL) e “fraude de lei” (art. 6.4

CC). O TSXG nas recentes Sentencias núm. 1763/2001, do 13 de decembro de 2001 (Arz. 2002\109) e 1322/2002, do 7 de novembro de 2002 (relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez) anulatorias respectivamente de senllos ED da Coruña e Vigo, examinou este particular con severidade, concluíndo na última delas que:

“(…) la construcción de autos no puede tildarse de subterránea, debiendo entenderse por tales aquéllas que se ubiquen bajo la rasante natural del terreno, sin que esté permitido alterar éste artificiosamente para construir debajo, o para ser más exactos y ajustarse a los hechos debatidos: **construir sobre la superficie y enterrar luego lo construido creando una nueva rasante**. Porque una cosa es que el Estudio de Detalle esté concebido para señalar alineaciones y rasantes y otra muy distinta es que pueda establecerlas libre y arbitrariamente, sino que debe limitarse a completar o en su caso adaptar las determinaciones fundamentales del Plan (artículo 14 TRLS-76, 91 TRLS-92 y 65 RPU). En el presente caso el reportaje fotográfico obrante en autos habla por sí solo acerca del incumplimiento de todas y cada una de esas limitaciones, sin que sea óbice el pretexto de la mayor accesibilidad y mejor aprovechamiento de la zona verde que se quiere ver en el hecho de *sustituir el terreno en pendiente que antes había por el nivelado* constituido por el techo de la tan mentada subestación; y es que hay veces en que el uso público no necesariamente requiere que se pueda deambular por encima del terreno, sino que tal vez sea mejor servido con la simple contemplación de un paisaje armónico y relajante”.

#### **III.4.- Prohibición de trazar novas vías de uso público.**

Os límites e restriccións ata aquí descritos, coinciden basicamente cos sinalados na lexislación anterior estatal e autonómica. Sen embargo, no art. 73.2.d) da nova LOUG establécese orixinarmente outra cortapisa adicional consistente na prohibición expresa de que os Estudos de Detalle galegos deseñen a “**APERTURA DE VÍAS de uso público** que non estean previamente recollidas no plan que desenvolvan ou completen”.

Esta reserva contradí e despraza o disposto a este respecto no *art. 65.1.b) ‘in fine’ do Regulamento de Planeamento (RPU)* no que se habilitaba ós Estudos de Detalle para completa-la rede de comunicacións prevista no planeamento superior con aquelas vías interiores que resultasen necesarias para proporcionar acceso ós edificios.

Curiosamente nas normas urbanísticas máis recentes doutras comunidades autónomas habilitábase expresamente ós ED para a apertura destas vías secundarias. Así, por exemplo, no art. 15.1 da Lei 7/2002, do 17 de decembro, de ordenación urbanística de **Andalucía** dispónse que:

- “1. Os Estudos de Detalle teñen por obxecto completar ou adaptar algunhas determinacións do planeamento en áreas de solos urbanos de ámbito reducido, e para elo poderán:

- a) Establecer, no desenvolvemento dos obxectivos definidos polos Plans Xerais de Ordenación Urbanística, Parciais de Ordenación ou Plans Especiais, a ordenación dos volúmenes, o **trazado local do viario secundario** e a localización do solo dotacional público.
- b) Fixa-las aliñacións e rasantes de calquera viario, e reaxustalas (...)

Do mesmo xeito, permíteselle-la apertura de viario no art. 60.3 da Lei 5/1999, do 25 de marzo, urbanística de **Aragón** (“*crea-los novos viais ou solos dotacionais públicos que precise a remodelación do volume ordeado*”); Art. 61.2.b) Lei 2/2001, do 25 de xuño, de **Cantabria** (con idéntico texto); art. 28.3 Lei 2/1998, do 4 de xuño, de ordenación do territorio e da actividade urbanística de **Castilla-La Mancha** (“*Poderán crear novos viais ou dotacións públicas, pero non poderán reduci-la superficie das previstas no planeamento aplicable*”), art. 45.1 Lei 5/1999, do 8 de abril, de urbanismo de **Castilla y León**; art. 73.1.c) Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de **Extremadura**; Lei 10/1998, do 2 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo de **La Rioja** (“*Poderán establecer novas aliñacións e, ademáis dos accesos ou viais interiores de carácter privado, crea-los novos viais ou solos dotacionais públicos que precise a remodelación do volume ordenado ...*”), art. 53.2.a) Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo de **Madrid**, art. 53 Lei 35/2002, do 20 de decembro, de ordenación do territorio e urbanismo de **Navarra**, e art. 26.3 Lei 6/1994, do 15 de novembro, reguladora da actividade urbanística de **Valencia** (“*Poderán crea-los novos viais ou solos dotacionais públicos que precise a remodelación tipolóxica ou morfolóxica do volume ordenado, pero non suprimir nin reduci-los previstos polo dito Plan*”). Únicamente no Decreto Legislativo 1/2000, do 8 de maio, aprobatorio do Texto Refundido das Leis de ordenación do territorio e de espazos naturais protexidos de **Canarias** (art. 38.2.c) prevese unha limitación análoga á da nova Lei galega.

Quere isto dicir que a definición de “Estudio de Detalle” contida no art. 73 LOUG diverxe substancialmente da efectuada sobre a mesma figura de planeamento na lexislación das demais comunidades autónomas, coa excepción das Illas Canarias.

Certamente, custa entende-la visión reduccionista e restrictiva da nova Lei galega a este respecto, cando a xurisprudencia autóctona tiña admitido sen dúbida a posibilidade de que os Estudos de Detalle configurasen ‘ex novo’ estas vías interiores. Precisamente, o **Tribunal Superior de Xustiza de Galicia** (S<sup>a</sup> do Cont.-Ad., Secc. 2<sup>a</sup>) na súa Sentencia núm. 1506/2000 do 28 de decembro de 2000 (rec. 2/4980/1997, relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), declarou a validez dun ED vigués considerando que:

“(…) No se da ninguna razón para fundamentar la afirmación de que sería necesaria una figura de planeamiento de superior rango, (...) el Estudio de Detalle aprobado no contiene determinaciones que excedan de lo que normativamente puede ser su contenido, delimitado en el art. 65 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y que incluye la *posibilidad de completar la red de comunicaciones definida en los planes generales o parciales con las vías inte-*

*riores necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en los propios estudios”.*

Tamén o *TSXG* na Sentencia núm. 1420/2000, do 23 de novembro de 2000 (relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera; F.D. “CUARTO”), confirmou a posibilidade de que un ED trázase unha rúa interior (perpendicular ó vial preexistente, e non prevista no Plan Xeral) para dar saída a unha ducia de novas vivendas unifamiliares resultantes dun futuro proxecto de compensación, dado que:

“También tienen que ser rechazados los demás que se emplean por la parte actora sobre esta cuestión, puesto que **el hecho de que la vía interior no aparezca recogida en el Plan nada significa**, ya que uno de los posibles contenidos de los Estudios de Detalle es el de completar su red de comunicaciones con aquellas vías interiores que resulten necesarias para dar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio Estudio de Detalle (artículo 65.1.c del Reglamento de Planeamiento Urbanístico); lo que impide también hablar de una privación de propiedad sin compensación y de una cesión impuesta en suelo urbano, ya que la cesión realizada es la que permite una edificación en hilera perpendicular a la Rúa Pardaíña, única vía pública que atribuye la condición de urbana a la parcela objeto del Estudio de Detalle aprobado por el acto recurrido”.

O *TSXG* confirmou este criterio na súa posterior Sentencia núm. 1590/2001, do 15 de novembro de 2001 (relator: Sr. Méndez Barrera) referida a outro ED, concluíndo que:

“QUINTO: Las referencias a la alteración del viario del PGOU carecen de razón. En el estudio de detalle aprobado definitivamente no hay ninguna reducción de la anchura del vial B. El vial principal D tiene los 16 metros previstos en el PGOU de ancho de calzada, y si bien llega a los 21 metros con las aceras, *este aumento no supone ninguna infracción del planeamiento superior; pues no lo son las mejoras que respeten sus determinaciones fundamentales*. Lo mismo cabe decir de la **creación de los viales A, F y G, no previstos en el PGOU**, pues el artículo 65.d) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico dice que una de las finalidades de los estudios de detalle es la de ‘completar, en su caso, la red de comunicaciones’ definida en el planeamiento que desarrolla ‘con aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio estudio de detalle’.

Esta interpretación -favorable ás posibilidades de intervención dos ED na apertura de novo viario- reitérase nas sentencias do *TSXG* do 16 de novembro de 2000 (relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), e 2 de novembro de 2000 (relator: Ilmo. Sr. López Keller), referidas, respectivamente, ós municipios de Betanzos e Sarria. Na última delas (F.D. “CUARTO”) sinálase incluso que os ED:

“(…) pueden también completar la red de comunicaciones, lo que demuestra que aunque tributarios en la escala jerárquica de otros instrumentos de superior rango cuyas propias deter-

minaciones no pueden invadir (art. 65.6º del Reglamento de Planeamiento) *tienen su propio campo de actuación discrecional*, y la prueba está en las garantías de que se rodea su tramitación, sometida a una aprobación inicial, período de información pública y aprobación definitiva con su correspondiente publicación (art. 140 del Reglamento de Planeamiento)”.

Nos mesmos termos posicionouse o *Tribunal Supremo* (Sª 3ª, Secc. 5ª) nas súas sentencias do 29 de febreiro de 2000 (Arz. 3657); 24 de decembro de 1999 e 15 de febreiro de 1999 (Arz. 1706). Na segunda delas recoñeceu a validez dun ED aprobado polo Concello de Ferrol (A Coruña). Na terceira chegou a afirmar que:

“(…) La vía de uso público que se dice creada por el Estudio de Detalle tiene acople en el Art. 65.1.c. del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, al constituír unha **vía interior** que sirve de complemento a la red de comunicaciones definida en el Plan General, con el único fin de proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establece en el propio Estudio de Detalle”.

**Esta doutrina xurisprudencial xa non será aplicable en Galicia.** A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia (LOUG), no seu art. 73.2.d) eliminou taxativamente a dita posibilidade de intervención dos Estudos de Detalle, reducindo o seu ámbito competencial á mínima expresión.

Esta nova prohibición, levada ás súas últimas consecuencias, pode provocar situacións absurdas e problemáticas cun menoscabo dos intereses públicos. Así, por exemplo, nun suposto dun cuarteirón de reducidas dimensións no solo urbano directamente ordenado polo Plan Xeral (escala 1:2000). No momento da redacción do correspondente proxecto de edificación (a unha escala moito máis precisa) detéctase a necesidade de abrir un pequeno vial público dunha superficie de 50 m<sup>2</sup>, perpendicular á rúa existente e cedido voluntariamente pola propiedade. Pois ben, o que ata o día 2 de xaneiro de 2003 (no que entrou en vigor a nova LOUG) podía solventarse sen ningún inconveniente mediante a aprobación dun mero Estudio de Detalle, esixiría agora a tramitación dun **Plan Especial de Reforma Interior**, coa documentación propia dos Plans Parciais (arts. 70.2 e 65 LOUG). Dito Plan Especial tramitaríase como “non previsto”, e polo tanto requiriría ademáis para a súa aprobación do informe vinculante da Administración autonómica (Art. 86.1.d LOUG). Requisitos formais sen dúbida complexos e desproporcionados fronte ó problema a tratar que inducirán ó promotor a non tramitar ningún instrumento de planeamento e a adoptar en definitiva o proxecto constructivo peor.

Pero se este mesmo suposto se referise a unha parcela **en solo de núcleo rural**, a solución aínda resultaría máis ilóxica, porque habería de redactarse e aprobarse un “*Plan Especial de Protección, Rehabilitación e Mellora do Medio Rural*” (art. 72 LOUG), de iniciativa pública, cun ámbito de actuación non inferior a un núcleo rural completo e obxectivos e escala non axeitados para resolve-lo pequeno problema en cuestión (vial interior peonil de 50 m<sup>2</sup> de superficie).

O antedito debe engadírselle o dato de que o art. 73.2.d) LOUG circunscribe esta limitación ós viais **públicos** non recollidos no planeamento superior. Polo tanto e ‘sensu contrario’ si son aptos para traza-la apertura de novos viais de **titularidade privada**. Esta distinción podería producir indirectamente outro menoscabo nos intereses xerais, porque na práctica seguiríanse tramitando Estudos de Detalle para os mesmos fins que antes, pero configurando viais interiores privados no canto de públicos. A “ordenación de volumes” conleva ‘per se’ a creación de espazos libres entre os sólidos. Esta prohibición da LOUG implicará que ditos espazos intermedios se configuren como privados no ED, cando ata agora habitualmente cualificábanse como públicos.

De tódolos xeitos, parece que **na nova LOUG prohibense as “urbanizacións privadas” no solo urbano**, xa que no concepto de “Soar” recollido no seu art. 16.1 requírese dun “*acceso por vía pública pavimentada*” directo en cada parcela. Quere iso dicir que os viais privados non serán suficientes por si mesmos para outorga-la condición de soar ás fincas ás que dean acceso. Na sentenza do TSXG núm. 1420/2000, do 23 de novembro de 2000 (relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera) antes citada, sinálase a este respecto que:

“(…) La Administración alega que la regulación de dicho tipo de vivienda en el Plan General impone que tenga un acceso propio desde un espacio público, lo que hace imprescindible la cesión de la calle interior para que pueda cumplirse dicho requisito. En sus conclusiones la parte actora no niega esa exigencia, aunque parece sostener que el carácter público del espacio a cuyo través se realice el acceso se cumple si se trata de un terreno común a las diversas parcelas y por el que éstas se sirvan. Pero *esa comunidad, que daría lugar a lo que se denomina serventía, no a una servidumbre, es una institución de derecho privado, y tal carácter tiene, por lo tanto, el terreno que cumpla dicha función, no el de un espacio público, por lo que tal argumento no puede ser aceptado*”.

### **III.5.- Incidencia nos predios lindeiros.**

O quinto condicionante dos Estudos de Detalle regúlase no art. 65.5 RPU, no senso de que: “en ningún caso poderán ocasionar prexuízo, nin altera-las condicións da ordenación dos **predios colindantes**”. Esta limitación suprimiuse na nova regulación da LOUG, polo que podería considerarse inaplicable en Galicia. En calquera caso debería interpretarse restrictivamente, cinguida en exclusiva ás determinacións orixinais do Estudio de Detalle, non ás do planeamento superior que aquel simplemente complementa ou readapta.

O Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) sinalou para o efecto na Sentencia do 21 de decembro de 2000 (Arz. 10487)<sup>11</sup> que:

---

<sup>11</sup> Doutrina que logo se reitera na do mesmo Tribunal (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 19 de xuño de 2001 (Arz. 5940) e 10 abril 2000 (Arz 4931).

“No cabe invocar un perjuicio como propietarios de predios colindantes cuando esos predios forman parte de la unidad de actuación ordenada por el Estudio de Detalle. Las partes recurrentes parecen remontar sus quejas a la propia delimitación de la unidad de actuación a que se refiere el Estudio de Detalle que es objeto de impugnación en este recurso. Pero en éste, limitado al Estudio de Detalle referido y al concreto motivo de casación esgrimido, no existe base alguna para cuestionar la legalidad de aquella delimitación”.

O dito Tribunal engadíu na súa Sentencia do 5 de abril de 2000 (Arz. 6142) que:

“El artículo 65.5 del mismo Reglamento (RPU), que proclama que los Estudios de Detalle no podrán ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes, tampoco ha sido infringido en el presente caso, porque **ese precepto se refiere a la ordenación urbanística y no a relaciones civiles (servidumbres), las cuales no pueden prevalecer frente a los designios del planificador**”.

Sen embargo, na Sentencia do 16 de maio de 2002 (relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil, Arz. 5117) o mesmo máximo Tribunal confirmou a anulación dun Estudio de Detalle:

“(…) al causar perjuicio al edificio del actor, el cual, habiendo tenido siempre entrada a nivel por la calle R, queda ahora privado de ella al ser rebajada la rasante de la calle en el ED 0,80 metros en un extremo del edificio y 1,10 metros en el otro, hasta el punto de que los cimientos del edificio quedan en el aire, con el consiguiente peligro de derrumbamiento”.

### **III.6.- Límites espaciais.**

No art. 73.1 LOUG engádese un novo límite de natureza **ESPACIAL**, ó esixir que os Estudos de Detalle abranguen como mínimo: “**quinteiros ou unidades urbanas equivalentes completas**”. É dicir, o ámbito do ED non se pode circunscribir xa ó mero tratamento dun único soar enclavado entre edificacións, senón que debe proxectarse sobre o cuarteirón completo.

Adiantándose á nova norma, o TSXG xa esixiu o cumprimento deste requisito na súa Sentencia núm. 1763/2001, do 13 de decembro de 2001 (Arz. 2002\109; relator: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez) anulatoria dun ED coruñés, polo motivo de que non abarcaba unha “unidade básica” completa delimitada no Plan Xeral. O mesmo Tribunal matizara sen embargo este criterio na anterior Sentencia núm. 1590/2001, do 15 de novembro de 2001 (relator: Ilmo. Sr. Méndez Barrera), coa seguinte doutrina:

“OCTAVO: La **modificación en el estudio de detalle de la superficie de la unidad de actuación** que figura en el PGOU no produce ninguna alteración de sus determinaciones, ya que los límites de la unidad permanecen inalterables y asimismo el aprovechamiento que corresponde a los terrenos en ella incluídos (1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>). Lo único que se produce con dicha modificación es la consecuencia prevista en el apartado 3.2.2 del PGOU: la edificabilidad total y las cesiones se ajustan

proporcionalmente, si bien estas últimas son en el estudio de detalle más favorables para los intereses generales. (...) La corrección de la superficie no es la de un error, sino la necesaria precisión de algo que, por la escala a la que se realiza, forzosamente tiene que ser aproximado”.

Por outra banda, cuestiónase agora a posibilidade de **delimitar un polígono non previsto no Plan Xeral con carácter simultáneo ou paralelo ó procedemento de aprobación do Estudio de Detalle**. No art. 121 da xa derogada Lei 1/1997, do 24 de marzo (LSG-97) e art. 38 do Regulamento de Xestión Urbanística admítíase esta posibilidade. Sen embargo a nova LOUG parece impedir tal opción no seu art. 123.1 en relación cos arts. 55.1, 64.k), 70.2 e 109 da mesma Lei.

### **III. 7.- Parcelacións urbanísticas**

Tamén no art. 73.2.f) proscribíase nos Estudos de Detalle a posibilidade de “**PARCELA-LO SOLO**”.

Por parcelación enténdese: “a división de terreos en dous ou máis lotes ou porcións a fin da súa urbanización ou edificación, xa sexa en forma simultánea ou sucesiva” (art. 204 LOUG e art. 78 RD 1093/1997, do 4 de xullo).

Tal limitación resulta obvia e evidente, partindo da distinción básica entre os catro estudos da actividade urbanística: Planeamento, xestión, intervención na edificación e uso do solo e disciplina urbanística. O Estudio de Detalle enmárcase única e exclusivamente na primeira desas fases, como instrumento de planeamento que é. Non pode abarcar ningunha das funcións propias da xestión ou execución (reparcelar-equidistribuir), nin por suposto autorizar por sí unha segregación, construción ou actividade urbanística prescindindo das pertinentes licencias de parcelación, edificación ou apertura.

Cando se actúe mediante polígonos a subrogación real entre as fincas iniciais e resultantes, coa simultánea localización e adjudicación á Administración actuante do solo no que se situará o aproveitamento de cesión obrigatoria (10% do total) efectuarase sempre en virtude do correspondente instrumento de equidistribución. A ordenación de volumes efectuada no Estudio de Detalle carece de efectos dominicais, resulta allea ás relacións de propiedade. Polo mesmo motivo tampouco permite por sí a alteración xurídica de lindeiros nin a adjudicación de aproveitamentos urbanísticos. Funcións propias dos instrumentos de equidistribución e das licencias que se outorgarán nunha fase posterior (sentencia do TSXG núm. 882/1998, do 15 de outubro de 1998 -rec. 2/4870/1996-).

### **III.8.- Outros límites**

Como último límite posiciónase, obviamente, o preceptuado na **lexislación xeral e sectorial aplicable** a cada caso concreto.

Así, por exemplo, os ED deben respectar sempre o **principio de distribución xusta de cargas e beneficios entre os propietarios** (art. 5 LSV, arts. 7.2, 107 e 115 LOUG e art. 87 TRLS-76). Neste senso, o **TSXG** na súa Sentencia firme núm. 686/1996, do 10 de outubro (rec.cont.-ad. 2/5580/1994), anulou parcialmente un ED inserto no ámbito dun Plan Especial de Edificios a Conservar, ó considerar que creaba innovativamente unha **vinculación singular** sobre unha determinada parcela non incluída en polígonos nin ámbitos de xestión urbanística, carga polo tanto non susceptible de equidistribución.

Outra Sentencia recente que se pode citar neste apartado é a do Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 14 de xuño 2001 (Arz. 5574; relator: Sr. Yagüe Gil), confirmatoria doutra anterior do TSXG núm. 494/1996, do 20 de xuño de 1996 (rec.cont.-ad. 2/5337/1994) en virtude da cal anulouse parcialmente un Estudio de Detalle vigués polo único motivo de que incumpría o disposto no R.D. 645/1988, do 24 de xuño sobre **estacións de servicio**, que impide emprazar usos residenciais encima dunha gasoleira.

Tamén o Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) na súa Sentencia do 7 de xuño de 2001 (Arz. 5783) ratificou a nulidade dun ED aprobado polo Concello de **Poio** (Pontevedra) co fundamento de que invadía a **servidume de tránsito marítimo-terrestre** regulada no art. 27.1 da Lei 22/1988 do 28 de xullo, de Costas (6 metros dende a ribeira do mar) sen dispoñer do Informe favorable da Administración estatal de costas.

#### IV.- REQUISITOS FORMAIS

Os Estudos de Detalle poden ser redactados de oficio pola Administración municipal, por outros organismos públicos con competencia na orde urbanística ou polos particulares interesados (art. 83.1 LOUG). Cando se tramiten por **iniciativa particular** non se require en xeral do promotor a titularidade da maioría da superficie do ámbito afectado (arts. 78 e 79 LOUG). Así, nas sentencias do TSXG núm. 387/1998, do 7 de maio de 1998 (Arz. 1973) e núm. 1506/2000 do 28/12/2000 (rec. 2/4980/1997, relator: Sr. Méndez Barrera) considerouse que:

“No hay ninguna norma que exija un determinado *porcentaje de participación* en la propiedad de los terrenos afectados por un Estudio de Detalle para poder promoverlo, ya que incluso puede hacerlo de oficio el Ayuntamiento o una entidad urbanística especial -artículo 140 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico-. (...)”.

O **técnico competente** para a súa redacción é un titulado superior, preferentemente *arquitecto* (art. 84.1 LOUG, Lei 12/1986, do 1 de abril, e Sentencias do Tribunal Supremo do 14 de xaneiro de 1992 -Arz. 596- e 16 de marzo de 1984 -Arz. 1335-). O TSXG acadou esta conclusión na súa Sentencia do 2 de novembro de 2000 (Sarria; relator: Ilmo. Sr. López Keller) na que afirmou que:

“(…) la Sala se inclina por la anulación de la resolución recurrida, por entender que *la redacción de un Estudio de Detalle excede de las facultades propias de los Arquitectos Técnicos*. Son instrumentos de ordenación, no de ejecución. (...) No todos tendrán, obviamente la misma complejidad, pero el principio de seguridad jurídica no permite que se hagan valoraciones individualizadas en función de la mayor o menor dificultad que puedan representar”.

A **documentación** que debe conte-lo ED recóllese no art. 66 do Regulamento de Planeamento, de aplicación supletoria. Será necesaria a redacción dunha *Memoria* xustificada da súa conveniencia e da procedencia das solucións adoptadas. Tamén, cando se ordenen volumes, requirirá dunha *análise comparativa* das edificabilidades e demais magnitudes urbanísticas en relación coas permitidas no Plan Xeral. Finalmente, disporá de *planos* a escala axeitada, non inferior a 1:500, con precisión minuciosa e superposición da antiga e nova ordenación. Por outra banda, o Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) considerou na súa Sentencia do 21 de marzo de 2002 (relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil) que a omisión do **visado colexial** nun instrumento de planeamento destas características non constitúe vicio invalidante.

O Alcalde acordará a **aprobación inicial** do Estudio de Detalle (art. 21.1.j Lei 7/1985, do 2 de abril, de Bases do Réxime Local -LBRL-). A continuación abrirase un trámite de *información pública* polo prazo mínimo de vinte días hábiles, mediante publicación de anuncio no Diario Oficial de Galicia (DOG) e nun dos xornais de maior circulación da provincia (art. 86.2 LOUG). Este Acordo *notificarase individualizadamente* a tódolos propietarios do ámbito, por aplicación directa do disposto no art. 58.1 Lei 30/1992, do 26 de novembro (LRXA-PAC), analóxica do art. 86.1.a) LOUG e supletoria do art. 140.3 RPU. Así o considerou o TSXG na súa Sentencia 387/1998, do 7 de maio de 1998 (Arz. 1973) e o Tribunal Supremo nas do 14 de xullo de 1999 (Arz. 6068), 20 de novembro de 1996 (Arz. 8223) e 25 de outubro de 1988 (Arz. 8223). Obriga de notificación que non alcanza en principio ós propietarios *lindantes* (STS 15/11/1995 -Arz. 8336-). Simultaneamente solicitaranse tamén os *informes sectoriais pertinentes*.

Concluído este trámite, os funcionarios municipais emitirán cadanseu **informe técnico e xurídico** (art. 86.1.c LOUG). O informe do *Secretario Municipal* xa non é preceptivo, tal e como se deduce do disposto nos arts. 47, 22.2 e 21.1 LBRL, modificados por Lei 11/1999, do 21 de abril, ó non requirirse ningunha maioría cualificada para a súa aprobación definitiva. Elo sen prexuízo de que, tal e como considerou o Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) nas súas Sentencias do 13 de novembro de 2000 (Arz. 10448, relator: Sr. Rodríguez Zapata Pérez) e 5 de novembro de 1998 (Arz. 8124, relator: Sr. Yagüe Gil), a omisión do dito Informe na tramitación dos instrumentos de planeamento non implica necesariamente a súa nulidade, nin conleva a súa anulación.

Se como consecuencia da estimación das alegacións interpostas derívase a modificación substancial do ED, abrirase un novo trámite de información pública (art. 86.1.e). O

acordo de **aprobación definitiva** será emitido polo *Pleno* municipal, por maioría simple (art. 22.2.c LBRL). Deberá **publicarse** no DOG no prazo dun mes (art. 92.2. LOUG). Como os Estudos de Detalle non conteñen un “texto articulado normativo” nin “ordenanzas” resulta clara a imposibilidade da publicación das ditas determinacións no BOP (Art. 70.2 LBRL). Non o considerou así o Tribunal Supremo (S<sup>a</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) na súa Sentencia do 23 de outubro de 2002 (relator: Excmo. Sr. Yagüe Gil), na que chegou a afirmar que:

“Los Estudios de Detalle (ED) son normas jurídicas (por todas, sentencia de este Tribunal de 5 Oct. 2001), y a ellos les alcanza el requisito de la *publicación* en el Boletín Oficial correspondiente (art. 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local). Es cierto que el art. 66 del Reglamento de Planeamiento no exige, entre la documentación propia del Estudio de Detalle, la redacción de normas urbanísticas, pero ello no significa que el ED no ordene ni prescriba ni mande nada, pues en tal caso sería ocioso. Si el ED ordena volúmenes o fija alineaciones y rasantes, esas son determinaciones normativas que deben ser publicadas”.

Esta conclusión -que carece de precedentes na xurisprudencia estatal e autonómica- non pode ser aceptada, xa que o citado Art. 70.2 LBRL (básico) refírese unicamente ás “ordenanzas” e ó “*articulado das normas dos plans urbanísticos*”, con exclusión dos *planos de ordenación*. De seguirse a tese desta sorprendente sentenza haberían de publicarse tamén no BOP tódolos planos de ordenación dos plans xerais, parciais e especiais, que teñen un indubitado contido normativo e vinculante.

Asemade, daráselle traslado á Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Urbanismo da Xunta de Galicia (CPTOPV) dunha copia autenticada de dous exemplares do ED con tódolos seus planos e documentos, debidamente dilixenciados polo secretario do concello. O incumprimento deste requisito (ó igual co da publicación do Acordo de aprobación definitiva) impide a entrada en vigor do instrumento de planeamento e provoca a nulidade dos actos posteriores que se dicten na súa execución (S. TSXG núm. 919/2001 do 24 de maio de 2001 -Arz. 2001\924-).

En materia de **silencio administrativo** a nova Lei introduce algunhas novidades. Así, no art. 90.1 LOUG preceptúase que será *negativo*, desestimatorio da aprobación inicial do ED se ésta non se produce nos tres meses seguintes ó da súa presentación no rexistro xeral do concello. Polo contrario, será *positivo*, aprobatorio do ED, transcorridos tres meses dende o Acordo de aprobación inicial, sempre que se tivese efectuado o trámite de *información pública* e emitidos os *informes preceptivos* en senso *favorable* (art. 90.2. LOUG). Sen embargo: “*Non se aplicará o silencio administrativo estimatorio cando os plans ou instrumentos contivesen determinacións contrarias á lei, ós plans de superior xerarquía ou ás directrices de ordenación do territorio de Galicia*” (Art. 90.3 LOUG). Así o considerou o Tribunal Supremo na súa Sentencia do 13 de xullo de 1999 (Arz. 6066, relator: Excmo. Sr. Sanz Bayón), na que afirmou que:

“**CUARTO.**- ... hemos de llegar a la misma conclusión mantenida en la Sentencia impugnada, sobre la no existencia del silencio positivo causante de la aprobación definitiva del referido Estudio de Detalle, porque tal como establece el artículo 133.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, no menos que la disposición adicional cuarta de la Ley 8/1990, de 25 de julio, *la aprobación definitiva obtenida por el silencio administrativo será nula si el Plan contuviere determinaciones contrarias a la Ley o a Planes de superior jerarquía, aplicable a todo tipo de Planes y proyectos de Urbanización.* En el supuesto aquí contemplado, el **Estudio de Detalle** cuestionado, incumple de forma grave el artículo 65.4 del Reglamento de Planeamiento, en relación con el artículo 36 bis de las Normas Subsidiarias de Banyeres al suponer un aumento del trescientos por ciento del aprovechamiento permitido conforme a esas Normas Subsidiarias (...). Naturalmente, al contener el Estudio de Detalle, disposiciones contrarias a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Banyeres, de superior jerarquía normativa, **no puede en ningún caso ser susceptible de aprobación definitiva en virtud de silencio positivo**, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, por lo que procede desestimar el presente motivo de casación y el recurso interpuesto en su virtud”.

## V.- RÉXIME TRANSITORIO

A nova regulación contida na LOUG resulta de aplicación directa a tódolos Estudos de Detalle que se aproben inicialmente en data posterior ó **2 de xaneiro de 2003**, sempre e cando alcancen a súa aprobación definitiva antes do día **2 de xullo do mesmo ano** (Disp. trans. terceira LOUG).

No **solo urbano**, cando o Plan Xeral anterior remita a ordenación pormenorizada dun concreto ámbito a un Estudio de Detalle (aínda non aprobado inicialmente), e éste resulte incompatible coas limitacións establecidas no art. 73 LOUG, deberá substituírse por un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) axustado ó disposto no art. 70 LOUG. No relativo a estándares mínimos para dotacións e límites de edificabilidade estarase ó preceptuado na disp. trans. primeira.1.a-c) LOUG. O PERI tramitarse polo procedemento descrito no art. 86 LOUG, como “previsto no Plan Xeral”, ó atoparse nun ámbito remitido a planeamento secundario.

No mesmo caso, pero en **solo de núcleo rural**, deberá tramitarse un Plan Especial de Protección, Rehabilitación e Mellora do Núcleo Rural en lugar do Estudio de Detalle. Este Plan Especial é de iniciativa exclusivamente pública e debe abarcar un ou varios núcleos rurais completos. Tampouco se pode esquecer que ós núcleos rurais (incluso nos delimitados ó teor da Lei 11/1985, do 22 de agosto -LASGA-) resultanlles de aplicación directa e inmediata os concretos parámetros de ordenación regulados nos Arts. 27 e ss. LOUG (altura máxima, tipoloxía, etc.), tal e como esixe a Disp. Trans. primeira.1.e) desta última Lei.

Os Estudos de Detalle aprobados definitivamente antes da entrada en vigor da nova Lei manterán en principio a súa eficacia<sup>12</sup>, salvo no solo de núcleo rural no que prevalecerá a ordenación directa da propia Lei. Por outra banda, as **modificacións** destes instrumentos de planeamento despois da entrada en vigor da LOUG deben axustarse ó disposto nela (Disp.Trans. primeira.1.g).

## VI.- CONCLUSIÓNS

A recente Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUG) cercenou dun xeito considerable o campo de actuación material dos Estudos de Detalle. Por unha banda eliminou a súa competencia para abrir viais interiores públicos de acceso ás vivendas nel configuradas (art. 73.2.d). Pola outra, privoulle da súa función de “ordenación detallada” como presuposto de execución do planeamento (art. 109, fronte o anterior art. 119 LSG-97), do que por extensión podería derivarse a súa incapacidade para delimitar polígonos (art. 123.1).

Como se reconece na exposición de motivos da propia Lei (Aptdo. III.7 ‘in fine’), o lexislador inclinouse “*polo modelo máis restrinxido*” posible. Tan restrinxido que a piques estivo de rematar con esta figura tradicional de planeamento, fronte á tendencia contraria da case totalidade das demais comunidades autónomas.

A ridixificación deste instrumento, así como a esixencia de que abrangue “*quinteiros ou unidades urbanas equivalentes completas*” dificultará considerablemente a planificación urbanística nese “último chanzo” do proceso de ordenación, a escala moi precisa, que require un tratamento case que individualizado do soar en cuestión (especialmente cando se atopa enclavado entre edificacións preexistentes, ou en ámbitos consolidados).

A proximidade no tempo da nova Lei non permite aventurar aínda a postura xurisprudencial sobre esta orixinal regulación. Confiemos en que mediante unha interpretación extensiva das funcións aínda recoñecidas ós Estudos de Detalle poida finalmente manterse ou garantirse a funcionalidade deste instrumento de planeamento, que dende tanto tempo atrás ven prestando un importante e insubstituíble labor na última fase do proceso da ordenación urbanística.

---

<sup>12</sup> Aínda no caso de que contradigan o disposto no Art. 73 LOUG, ó trazar, por exemplo, novos viais públicos interiores, por aplicación do principio de irretroactividade das normas, explicado na Sentencia do Tribunal Supremo (S<sup>o</sup> 3<sup>a</sup>, Secc. 5<sup>a</sup>) do 28 de setembro de 2002; relator: Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, J.; R<sup>o</sup> Casación 9507/1998.

**VII.- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

- “Los Estudios de Detalle”; Cano Murcia, A; Ed. Aranzadi, 2002.
- “El Estudio de Detalle”; Valle Casitas, J.A.; Ed. Montecorvo, Madrid 2001.
- “El planeamiento de desarrollo en la reciente jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia”; Abad Liceras, J.M.; RDU núm. 184, Madrid 2001, páxs. 66 e ss.
- “Manual Práctico de Planeamiento Urbanístico”; Estévez Goytre, R.; Ed. Comares, Granada 1999, páxs. 274 e ss.
- “Los Estudios de Detalle, nueva figura legal del planeamiento”; Laso Martínez, J.L.; RDU núm. 43; Madrid, 1975.
- “El alcance de los Estudios de Detalle”; Arroyo García, J.; El Consultor núm. 9, maio 1980.
- “Lecciones de Derecho Urbanístico”; García de Enterría, E. & Parejo Alfonso, L.; Ed. Cívitas, Madrid, 1981, páxs. 303 e ss.
- “La ejecutividad de los Estudios de Detalle”; Arroyo García, J.; El Consultor núm. 10, maio de 1982.
- “Los estudios de detalle: función urbanística y naturaleza jurídica”. Jiménez Luna, P.; Revista Española de Derecho Administrativo núm. 37, 1983.
- “Los estudios de detalle: algo más que un detalle. Su importancia técnica, jurídica y política”. Rico Lenza, J; RDU núm. 94; Madrid, 1985.
- “El estudio de detalle”. López Pellicer, J.A. El Consultor núm. 9, maio 1987.
- “Los límites legales de los Estudios de Detalle (...)”. Iglesias González, Felipe; RDU núm. 148, Madrid, 1996.
- “Ley del Suelo, comentarios al Texto Refundido de 1992”; Lliset Borrell, F. e outros; Ed. El Consultor, Madrid, 1993; páxs. 481 e ss.
- “Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos”. Arroyo García, J e outros; Ed. El Consultor, Madrid, 1987; páxs. 178 e ss.
- “Derecho Administrativo, (tomo III) Bienes Públicos y Derecho Urbanístico”; Parada Vázquez, R.; Ed. Marcial Pons, Madrid 1998, páxs. 499 e ss.
- “Manual de Derecho Urbanístico”; Tomás Ramón Fernández; Ed. El Consultor; Madrid 2000; páxs. 69 e ss.
- “Comentarios a la Ley del Suelo”; González Pérez, J; Ed. Cívitas, Madrid, 1977; páxs. 192 e ss.
- “Diccionario de Derecho Urbanístico”; Pons González, M & Arco Torres, M.A.; Ed. Comares, Granada, 1993; páxs. 184 e ss.
- “Derecho Urbanístico, Manual para Juristas y Técnicos”; Santos Díez, R. & Castela Rodríguez, J; Ed. El Consultor, Madrid, 2001, páxs. 240 e ss.

Vigo, 13 de febreiro de 2003