

Subcapítulo II. Las dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios en la ordenación urbanística y territorial. Los estándares urbanísticos. Régimen jurídico. La cláusula "stand-still". La obtención del suelo para dotaciones

Rafael van-Baumberghen Hernández.

SUMARIO

II.1.	INTRODUCCIÓN	427
II.2.	LAS DOTACIONES Y LOS EQUIPAMIENTOS	431
II.2.1	Las dotaciones y los equipamientos en la LOUA	431
II.2.2	Las dotaciones y equipamientos en la legislación estatal	434
II.3.	LAS REDES O SISTEMAS DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS. NIVELES O RANGOS DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS: SISTEMAS GENERALES (SUPRAMUNICIPALES Y MUNICIPALES) Y SISTEMAS LOCALES	436
II.3.1	En la legislación urbanística	436
II.3.2	Los sistemas y dotaciones supramunicipales o territoriales en la legislación y planeamiento territorial	439
II.4.	DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS: ¿CONCEPTOS DIFERENTES?	442
II.5.	LOS ESTÁNDARES LEGALES	445
II.5.1	Generalidades	445
II.5.2	Régimen de exenciones en el cumplimiento de los estándares legales urbanísticos para algunos ámbitos	451
II.5.3	Las dotaciones y equipamientos supramunicipales (en la legislación y planeamiento urbanístico y territorial)	454
II.6.	LA LOUA Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO EN MATERIA DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS	454
II.7.	CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONDICIONES A CUMPLIR POR LAS DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS	456
II.7.1	Sobre los suelos susceptibles de consideración a efectos de los estándares legales. Condiciones	456
II.7.2	La ordenación de las dotaciones y equipamientos (su distribución espacial y su diseño)	457
II.7.3	Sobre los usos en los parques y jardines públicos	460
II.7.4	Dotaciones en casos particulares	461
II.8.	SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO	461
II.9.	LAS ALTERACIONES DEL PLANEAMIENTO QUE AFECTAN A DOTACIONES. LA CLÁUSULA “STAND-STILL”	465
II.10.	LA OBTENCIÓN DE LAS DOTACIONES	470
II.11.	LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS	476
II.12.	CONCLUSIONES	481

Subcapítulo II. Las dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios en la ordenación urbanística y territorial. Los estándares urbanísticos. Régimen jurídico. La cláusula “stand-still”. La obtención del suelo para dotaciones

II.1. INTRODUCCIÓN

Las dotaciones, equipamientos e infraestructuras y servicios son elementos fundamentales en la ordenación del suelo –territorial o urbanística– que además de estructurarla, contribuyen a que el territorio o la ciudad sean más reconocibles por sus habitantes, así como a su convivencia y a la satisfacción de sus necesidades –sentidas o no–, de todo orden de la vida cotidiana.

Dentro de tales términos vienen a englobarse tanto los públicos como los privados en una utilización no rigurosa de los conceptos que pueden significar pero, aquí, los que interesan son los públicos antes que los privados. Son los primeros los que la legislación regula con especial cuidado y obliga a que se dispongan unas determinadas reservas en cuanto que constituyen unos elementos de interés público, mientras que los privados no dejan de ser unos más entre los usos que ha de regular la ordenación territorial y urbanística pudiendo tener, a lo sumo, un interés general. Son los públicos los que se estima que encajan más fielmente en el concepto de dotación en atención a la doctrina y a un criterio técnico urbanístico como se desarrolla posteriormente.

Como recoge la Exposición de Motivos de la LOUA, se trata de una *“Ley que apuesta por la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades”* y así *“se plantea como uno de sus objetivos en el ámbito que regula dotar de contenido normativo positivo los mandatos constitucionales y estatutarios mencionados –se refiere concretamente a los contenidos en los arts. 45, 46 y 47 de la CE, sobre disfrute de un medio ambiente adecuado entre otros, y a los apartados 5º y 6º del art. 12.3 del EAA81, sobre calidad de vida y al desarrollo de los equipamientos sociales entre otros–. Ello significa, simultáneamente, conseguir mayores grados de cohesión e integración social a través de la distribución de usos y equipamientos en las ciudades; hacer de éstas espacios de convivencia y espacios vividos, a través de las dotaciones necesarias y de la recualificación y reequipamiento de aquellos sectores urbanos que lo precisen”*.

La contraposición del espacio privado con el público es una constante en la legislación urbanística. En la misma Exposición de Motivos (apartado 7) se plantea que *“los diferentes intereses privados, además del interés público general, que compiten en la construcción y gestión de la ciudad exigen que se establezca un marco adecuado donde se manifieste esta interrelación o contraste de intereses”*.

Un aspecto de sustancial importancia a considerar en materia de dotaciones, equipamientos e infraestructuras y servicios es su consideración desde la consecución de la mejora de la calidad ambiental de la ciudad y del territorio, del paisaje urbano, rural y natural, reflejo objetivo de las condiciones en que se desarrollan las actividades en esos medios.

La LOUA contempla la necesidad de dotar de elementos que mejoren la vida no sólo de los nuevos desarrollos sino también para compensar los déficits que presenta la ciudad consolidada existente, es decir, y sin olvidar ésta para la que prevé un tratamiento que pretende ser acorde con esa situación de consolidación y falta de dotaciones, equipamientos y servicios que ha sido y es habitual en ella. Este planteamiento, que en legislaciones anteriores apenas se apuntaba mediante recomendaciones o criterios difusos, en la LOUA se hace más presente desde el reconocimiento de la compleja situación que ofrece.

Así, en la citada Exposición de Motivos se apunta que *“muchos de nuestros ensanches, barriadas y periferias han crecido sin las condiciones de calidad, equipamientos y servicios que hoy demanda nuestra sociedad; por ello se hace necesario contar con instrumentos urbanísticos que faciliten la reurbanización y el reequipamiento de la ciudad existente. Con este objetivo, la Ley amplía los destinos posibles de los patrimonios públicos de suelo, regula con mayor rigor los deberes de edificación, conservación y rehabilitación en el conjunto de la ciudad, y establece medidas tendentes al equilibrio de las dotaciones cuando se prevean cambios de usos significativos en dichos sectores urbanos”*.

La reserva de dotaciones y equipamientos no es exclusivo del ámbito urbano. En el medio rural, en el suelo no urbanizable, pueden disponerse suelos destinados a tales usos que resulten propias del tal medio, si bien habrán de cumplirse determinadas condiciones en función de las características del suelo en que vayan a localizar, de su régimen de protección y de la tramitación que sea debida en dicho suelo, aspectos que se detallarán posteriormente.

En su art. 3 *“Fines específicos de la actividad urbanística”* la LOUA establece, entre los fines de la actividad urbanística, además de *“conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía”,* el que se garantice la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y el acceso a una vivienda digna a todos los residentes en Andalucía, evitando la especulación del suelo”. Así como que la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto la *“determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso”*.

En este artículo de la parte inicial de la Ley –de su Título Preliminar– se llega a reconocer como dotacional no sólo los que habitualmente pueden entenderse como tales –los parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos– sino incluso las infraestructuras. En este punto se intuye que la Ley viene a asimilar servicios públicos con infraestructuras y los parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos, con los usos colectivos. Se apunta aquí con ello una cuestión que se desarrollará posteriormente como es el de la terminología utilizada en la Ley que presenta una cierta indeterminación en la tipificación de tales elementos a efectos de distinguir unos de otros de cara a una deseable regulación inequívoca de los mismos.

Las legislaciones en materia de régimen local, por su parte, tratan la cuestión de las competencias municipales en esta materia y así cabe recoger lo que contemplan la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) –en el ámbito estatal– y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) –en el ámbito autonómico y en el marco de la legislación básica del estado–. De acuerdo con la primera, la LBRL, y según su art. 26, los municipios deberán prestar, en todo caso, las dotaciones, equipamientos e infraestructuras y servicios –todos ellos englobados en el término “servicios” en la terminología utilizada en tal disposición– siguientes:

- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Ello sin perjuicio de que, en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, sea la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordine la prestación de la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, la limpieza viaria, el acceso a los núcleos de población, la pavimentación de vías urbanas y el alumbrado público.

Por su parte, de acuerdo con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

- La gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.
- La ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, que incluye el abastecimiento de agua en alta, y en

baja, el saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población, la depuración de las aguas residuales urbanas y la reutilización, en su caso, del agua residual depurada.

- La ordenación, gestión y prestación de los servicios de alumbrado público, de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, de limpieza viaria y de transporte público urbano.
- La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe, de la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía.
- La promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, que incluye la construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia.
- La ordenación, planificación y gestión, así como el control sanitario de cementerios y servicios funerarios.
- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación especial, así como la puesta a disposición de la Administración educativa de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.
- La ordenación, gestión, promoción y disciplina sobre mercados de abastos.

Observándose un planteamiento algo distinto en la forma de exponer u organizar tales competencias locales entre ambas disposiciones y siendo la LBRL una Ley estatal de carácter básico respecto de la que no puede entrar en contradicción la autonómica, hay que advertir que, en cualquier caso, debe hacerse una interpretación integradora entre ambas. La legislación urbanística no llega a plantear una distribución de las dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios de tales formas sino siguiendo una instrumentación propia de la ordenación territorial y urbanística que posteriormente se expone y cuyo resultado final no debe entrar en confrontación con aquéllas.

Las dotaciones y equipamientos como componentes de la ordenación del suelo suponen en la planificación territorial y urbanística un análisis de la situación existente, en primer lugar, para, a continuación, una valoración y diagnóstico de ésta para conocer la existencia o no de déficits y la propuesta, dentro del modelo y la ordenación diseñada en el Plan, de unos niveles adecuados para resolverlos, si es el caso, cumpliendo, en todo caso, unos estándares mínimos obligados por ley disponiendo unas cuantías concretas con arreglo a los criterios del Plan y estableciendo, a través de su normativa, una regulación que defina su régimen jurídico.

En este Capítulo se analizan los diversos tipos o destinos de dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios, su organización en redes o sistemas, sus rangos o ámbitos de servicio geográfico o poblacional, los estándares legales mínimos, los términos o concep-

tos utilizados, los criterios para su localización y diseño, su obtención, las cautelas ante su modificación y el régimen disciplinario en caso de su afección incurriendo en infracción, todo ello tanto desde el planeamiento territorial como urbanístico. Se hará referencia expresa a los artículos de la legislación urbanística y territorial que traten la materia en cuestión a manera de guía del manejo de tal legislación y para conocer cómo, ésta, contempla tales elementos.

II.2. LAS DOTACIONES Y LOS EQUIPAMIENTOS

II.2.1. Las dotaciones y los equipamientos en la LOUA

En la LOUA, la regulación de las dotaciones y equipamientos –dejando para un apartado distinto las infraestructuras por su distinto carácter respecto de tales elementos, dejando así sentado, desde aquí, una diferenciación que es básica aunque sean términos y elementos que a lo largo de la Ley se citan, en numerosas ocasiones, unos junto a otros– está contenida, básicamente, en los arts. 9 “Objeto”, 10 “Determinaciones” y 17 “Ordenación de áreas urbanas y sectores”, mientras que, al regular las diferentes figuras de planeamiento urbanístico, en los arts. 12 a 15 –planes de sectorización, parciales, especiales y estudios de detalle–, sin perjuicio del citado art. 10 que se refiere a los PGOU, establece los criterios o previsiones a las que han de responder cada una de ellas en esta materia.

El art. 9, al tratar los “deberes” de los PGOU contempla, de forma genérica, que éstos deben:

- *“Garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios públicos previstos, manteniendo la relación ya existente o, en su caso, mejorándola”. (apartado 9.D)*
- *“Procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio o, en su caso, de cada uno de sus núcleos. La ubicación de las dotaciones y equipamientos, deberá establecerse de forma que se fomente su adecuada articulación y vertebración y se atienda a la integración y cohesión social en la ciudad. Asimismo, se localizarán en edificios o espacios con características apropiadas a su destino y contribuirán a su protección y conservación en los casos que posean interés arquitectónico o histórico” (9.E).*

En tanto que las viviendas de carácter social son, en cierta forma conceptuadas como una dotación –interpretación sujeta a matices como posteriormente se comentará– cabe reseñar que la LOUA contempla también que los PGOU deberán *“Atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público de acuerdo con las características del municipio y las necesidades de la población” (9.C).*

Y para la ciudad existente contempla una determinación específica: *“Optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor asegure [...] la correcta funcionalidad y puesta en*

valor de la ciudad ya existente atendiendo a su conservación, cualificación, reequipamiento y, en su caso, remodelación” (apartado 9.A.b del mismo art. 9).

Cuando el uso existente en las áreas de reforma interior, propias del suelo urbano pero necesitadas de operaciones de ese tipo para darles el adecuado tratamiento, sea “intensivo”, al tratar tales ámbitos, estableciendo las densidades y edificabilidades máximas a cumplir, en el apartado 5 del art. 17, dispone, que *“su ordenación requerirá el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno”.*

En la planificación territorial se viene a recoger esa perspectiva tal como se aprecia en el POTA (Determinación 25) al plantear que en los Centros Regionales se incluya, entre sus líneas prioritarias, la rehabilitación urbana y la recualificación de la ciudad existente (dentro de una previsión dirigida a elaborar Programas de Suelo y Vivienda en cada Centro Regional, en el marco del Plan de Vivienda y Suelo de Andalucía).

El art. 10 “Determinaciones” al tratar el contenido de la ordenación estructural del término municipal, a establecer por el PGOU, dispone que tal ordenación se establece, a su vez, mediante una serie de determinaciones entre las que están –para todos los municipios– *“los sistemas generales constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo”* y que, como mínimo; deberán comprender las reservas precisas para:

- *Parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, que deben respetar un estándar mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante o por cada 40 metros cuadrados de techo destinado a uso residencial.*
- *Infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que, por su carácter supra-municipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica, integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico de todo o parte del término municipal. Sus especificaciones se determinarán de acuerdo con los requisitos de calidad urbanística relativos, entre otros, al emplazamiento, organización y tratamiento que se indiquen en esta Ley y que puedan establecerse reglamentariamente o por las directrices de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística”.*

Además del PGOU, en el resto de los instrumentos de planeamiento, también deben contener previsiones y determinaciones sobre dotaciones y equipamientos:

- En el caso de los Planes de Sectorización (art. 12 LOUA), al ordenar ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado, tal tipo de plan incorporará, en su contenido sustantivo, los sistemas generales incluidos o adscritos al sector o sectores que contemple en su ámbito con el objeto de garantizar la integración de la actuación en la estructura general

municipal –siempre siguiendo las determinaciones que haya podido establecer en ese sentido el PGOU– y, en su caso, supramunicipal, la Ley lo plantea desde el requisito de *“las certificaciones técnicas de los órganos competentes respecto de la suficiencia de las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos para garantizar los servicios públicos que la propuesta demande y la ejecución, mejora o reforzamiento de las redes de infraestructuras exteriores afectadas por la nueva actuación”*.

- En el de los Planes Parciales de ordenación (art. 13 LOUA) al tratar el contenido de los PP dispone que éstos contendrán, dentro de la ordenación pormenorizada que han de definir, las determinaciones relativas a la *“fijación de la superficie y características de las reservas para dotaciones, incluidas las relativas a aparcamientos, de acuerdo con las previsiones del Plan General de Ordenación Urbanística y los estándares y características establecidos en esta Ley, así como la evaluación económica de la ejecución en su caso, de las dotaciones”*. El hecho de que puedan ser planes de iniciativa particular no los exime del cumplimiento de las dotaciones y equipamientos obligados por Ley.
- Para los Planes Especiales (art. 14 LOUA), que pueden ser municipales o supramunicipales, dependiendo de su objeto y finalidades, deberán tener el contenido necesario y adecuado a su objeto y redactarse con el mismo grado de desarrollo, en cuanto a documentación y determinaciones, que los instrumentos de planeamiento que complementen o modifiquen, además de atender a determinaciones tales como *“establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable”*.

En caso de que su finalidad sea, precisamente, la de establecer *“infraestructuras, servicios básicos, dotaciones o equipamientos generales, o la de habilitar Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, los Planes Especiales deberán valorar y justificar de manera expresa la incidencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales”*. Aparece aquí la posibilidad ya apuntada de que en el no urbanizable puedan implantarse dotaciones y equipamientos –además de infraestructuras y servicios básicos–, siempre que, estén permitidos, sean apropiados al medio y a través de la tramitación o figura de planeamiento adecuada.

- En el caso de los Estudios de Detalle (art. 15 LOUA), el *“menor”* de los instrumentos de planeamiento de desarrollo por su alcance en cuanto a determinaciones sobre ordenación, que tienen *“por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido”*, podrán para ello, entre otras determinaciones, establecer *“la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público”* pero siempre *“en desarrollo de los objetivos definidos”* por los PGOU, PPO o PE –condición de crucial importancia para poder actuar como plantea la Ley con esta figura del ED– y no pueden, en ningún caso y dado su rango, suprimir o reducir ese suelo dotacional público, ni *“afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie”*.

Por otra parte, la existencia de dotaciones, junto a servicios e infraestructuras, es prueba o condición de la consideración, dentro del suelo urbano, de un suelo (art. 45 “Suelo urbano” LOUA) para alcanzar la categoría de consolidado o no merecerlo, ya que en caso de que la urbanización existente no comprendiera los elementos públicos precisos –servicios, infraestructuras y dotaciones– o no lo fueran en la proporción o características adecuadas *para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir* ese suelo tendría la consideración de urbano no consolidado frente al consolidado en el que sí se dan esas condiciones. Lo mismo ocurre si la urbanización existente precisara *de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones*”.

Además, la Ley establece una obligación expresa en relación con su ejecución al formar parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que quede éste sujeto por razón de su clasificación, entre otros, los deberes de *“costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en el plazo establecido al efecto, que incluye también en el suelo urbanizable ordenado la parte que proceda para asegurar la conexión y la integridad de las redes generales de servicios y dotaciones”* (art. 51 LOUA “Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: deberes”).

Por otra parte, hay que reseñar que la Ley deja claro a quién compete la conservación de las dotaciones: *“La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, compete al municipio o a los propietarios agrupados en entidad urbanística en los supuestos previstos en este título”* (art.153 “Deber de conservación de las obras de urbanización”).

II.2.2. Las dotaciones y equipamientos en la legislación estatal

En la legislación estatal (TRLRU15), desde su visión de legislación no urbanística –la competencia sobre urbanismo reside en las CCAA–, se establecen, en su art. 3. “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, unos criterios generales tales como que los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano y referidas a dotaciones, equipamiento, infraestructuras y servicios, las políticas de su respectiva competencia de forma que:

- *Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.*
- *Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.*

- Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.
- Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.
- Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

Reconoce como derechos del ciudadano (art. 5) el “acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate”.

Dentro de la regulación general que establece para tipificar las “actuaciones transformación urbanística” define (art. 7), a efectos de tal Ley, el marco en el que se desenvuelven las varias que reconoce entre las que, relacionadas con dotaciones, equipamientos, infraestructuras y servicios, están las actuaciones de “urbanización” y las de “dotación”. Dentro de las primeras hay dos tipos, las de “nueva urbanización” y las de “reforma o renovación de la urbanización”, siendo las primeras de éstas las que “suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística” mientras que las segundas de ellas son las que tienen por objeto llevar a cabo, en un ámbito de suelo urbanizado –no sobre uno rural–, operaciones de reforma o renovación en los mismos términos establecidos para las de nueva urbanización.

Las actuaciones de dotación tienen por objeto “incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de 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 modificación de la LOUA llevada a cabo mediante la Ley 2/2012 tuvo entre sus objetivos adecuar el art. 45 de aquélla a los criterios que introducía la ley estatal en este extremo que ahora se ven reflejados en su apartado 2.B.c.

Se ha indicado anteriormente la relación directa de la existencia de dotaciones con la posibilidad de considerar un suelo como urbano consolidado o no de acuerdo con la LOUA, ocurriendo otro tanto en el TRLSRU15 en su definición (art. 21) de las situaciones básicas del suelo –no deben confundirse con clases de suelo que son propias de establecerse

en la legislación urbanística, aunque estén íntimamente relacionadas-, al establecer que podrá considerarse que un suelo se encuentra en la situación de urbanizado cuando, además de cumplir una serie de condiciones relativas a su grado de urbanización o edificación esté *“legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte”*, pudiéndose considerar también que se considera en tal situación *“el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”*. Se puede comprobar la correspondencia directa con los planteamientos de la LOUA.

II.3. LAS REDES O SISTEMAS DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS. NIVELES O RANGOS DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS: SISTEMAS GENERALES (SUPRAMUNICIPALES Y MUNICIPALES) Y SISTEMAS LOCALES

II.3.1. En la legislación urbanística

Tal como se ha indicado anteriormente, las dotaciones y equipamientos constituyen uno de los elementos sustanciales de la ordenación urbanística de forma que se convierten en elementos que ligan y estructuran las diversas partes de la ciudad y, en su caso, del territorio, articulándose como una red o sistema conformado por los varios tipos que existen según su uso y el nivel de servicio y ámbito al que sirven. Siendo la red viaria la más visible en ese sentido, las dotaciones y equipamientos, física y funcionalmente coadyuvan a esa estructuración del espacio urbano y del no urbano también. Por eso es importante que el diseño territorial y urbanístico se realice procurando ahormar los asentamientos y las implantaciones aisladas y todos ellos entre sí y ello se consigue, básicamente, mediante los sistemas territoriales y urbanísticos.

De hecho la legislación trata o se plantea las dotaciones y equipamientos, además de las infraestructuras y servicios, como sistemas, organizándose en cierta forma jerárquica en función de su ámbito de servicio distinguiendo, al menos, dos niveles: sistemas generales y sistemas locales y, dentro de los primeros, se contemplan, a su vez, dos niveles: los municipales y supramunicipales o territoriales. Y aún más, dentro de estos últimos, atendiendo a su órgano gestor o promotor habría que hablar de comarcales, provinciales, regionales o autonómicos y estatales.

Curiosamente la LOUA no cita en momento alguno “sistema local” o “dotación local”, frente a la denominación de “sistema general” que sí utiliza de forma expresa –aparece citado de forma aislada en algunos artículos del TRLS92 (artº 183 y 205 y Disp. Adic. 2ª) como “dotación pública local”-. Los primeros son términos utilizados de forma habitual y reconocible en el ámbito urbanístico para referirse a los que se dirigen a dar servicio a ámbitos más pequeños que los que corresponden a los generales. Estos últimos sirven al municipio completo, al núcleo principal, a la ciudad o a gran parte de ella, mientras que los

locales dan servicio a sectores o áreas de reforma interior, a barrios o partes concretas de la ciudad. Aquéllos de los sistemas generales que den servicio a un ámbito superior al municipio –a varios municipios, una comarca, etc.– serán los que se denominan como supramunicipales o territoriales, comarcales, de interés regional o autonómico –cuya determinación es propio que lo haga un plan territorial sin perjuicio de que la LOUA contemple que establezca el PGOU–, de interés estatal, etc.

La LOUA, en las determinaciones y elementos de la ordenación de un planeamiento general (artº 10), distingue entre las que pertenecen a la ordenación estructural y a la ordenación pormenorizada. La primera está constituida por la estructura general y por las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio que todo PGOU ha de contener y la segunda está constituida por una serie de elementos y determinaciones de menor entidad jerárquica que tienen un carácter ya sea preceptivo u potestativo según que el PGOU las deba contemplar obligatoriamente o no en su contenido normativo. Pues bien, los sistemas generales quedarían englobados en las determinaciones y elementos de la ordenación estructural y los locales en los de la pormenorizada. La diferencia entre ambos sistemas responde, básicamente, a ese distinto ámbito de servicio. Al describir los elementos preceptivos que han de integrar obligatoriamente la ordenación pormenorizada en el suelo urbano (apartado 2.A.a de ese art. 10) se reconoce la complementariedad entre ambos sistemas cuando se señala que se establece la ordenación pormenorizada en el suelo urbano consolidado mediante *“la ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementando la ordenación estructural”*.

En el apartado anterior, al hacer una exposición general del tratamiento de la LOUA en materia de dotaciones ya se ha hecho referencia a los sistemas generales al tratar las determinaciones del PGOU, pero el art. 10.1.B.c de la LOUA también establece que en los municipios que por su relevancia territorial lo requieran y así se determine reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio, el PGOU deberá disponer la *“previsión de los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular que requieran las características de estos municipios”*.

Ambos niveles de dotaciones –municipales y supramunicipales– han de estar convenientemente coordinados de forma que ambas redes formen un sistema completo y se complementan entre sí contribuyendo a la estructura del territorio y de la ciudad y haciendo éstos reconocibles. Esa complementariedad no quita que se trate de sistemas totalmente independientes y no deben sustituir unos a otros o contabilizarse los de un nivel dentro de los del otro, de hecho la extensión de los sistemas generales debiera ser mayor que la de los locales –en los espacios libres es, quizá, más patente porque en los edificados depende más del rango del equipamiento-. Quizá sea la de los espacios libres, junto con la red viaria, la que de forma más reconocible denote esta condición. El art. 45 del RPU78, en su apartado 1.c, es esclarecedor y significativo en relación con lo indicado anteriormente por cuanto señala que las reservas a parques y jardines a disponer por un PPO *“habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos”* y, de forma general para

todas las dotaciones y equipamientos, precisa en su apartado 2 que *“Las dotaciones de los Planes Parciales serán en todo caso independientes de las previstas en los Planes Generales y tendrán, por lo tanto, carácter complementario de éstas”* a lo que hay que añadir lo que establece el artº 49 del mismo Reglamento en cuanto que identifica como sistema de espacios libres el constituido por el conjunto de las reservas de terreno de dominio y uso público destinadas a jardines, zonas deportivas, de recreo y de expansión, que el PP ha de fijar obligatoriamente distinguiendo tales usos entre sí, y que lo incardina como un sistema propio del grado de planeamiento al que pertenece el PPO y establece que *“tendrá carácter complementario del sistema de espacios libres del Plan General con el que habrá de coordinarse”*.

Ambos sistemas vienen a estar constituidos por el mismo tipo de dotaciones y equipamientos –espacios libres, docente, cultural, asistencial, etc.–, así como de infraestructuras y servicios que también se organizan en redes o sistemas –viario, transportes, como el ferroviario, metro, autobuses, portuario, aeroportuario, intercambiadores, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y depuración, saneamiento y depuración de aguas residuales, suministro de energía eléctrica estaciones, subestaciones, etc.–, correspondiéndose su adscripción a uno u otro nivel según su ámbito de servicio, sin perjuicio de que los correspondientes al sistema aeroportuario, portuario y ferroviario han de considerarse siempre como sistemas generales en virtud de sus legislaciones sectoriales.

Un detalle de especial importancia y que se entiende necesario resaltar es que los suelos de sistemas locales no han de servir para la implantación de dotaciones o equipamientos que en realidad son de nivel general municipal. Se trata de un error en el que se incurre en ocasiones en iniciativas cuyo fin es cubrir ciertas carencias existentes en algunas dotaciones o equipamientos recurriendo a reservas ya existentes, bien sea través de modificaciones de planeamiento o bien, incluso, sin recurrir a ellas. Piénsese que esos sistemas locales son para dar servicio a un ámbito reducido, como ya se ha indicado, pero no a la generalidad de la población del municipio. Se le estaría hurtando, así, a los habitantes de ese ámbito local de unas reservas que han sido cedidas –obligatoria y gratuitamente, además– para su propio uso, mientras que con la implantación de usos generales en esos espacios lo van a tener que compartir con el resto de la población. Podría derivar en una causa de impugnación del acto que lo permitiese o, incluso, si procediera, de reversión.

Los sistemas generales, frente a los locales, tienen una singularidad como es que se constituyen en una cuarta clase de suelo y ello por cuanto pueden no estar incluidos en alguna de las clase de suelo –urbano, urbanizable o no urbanizable– pero, eso sí, en caso de no existir han de adscribirse alguna de ellas para su obtención mediante el mecanismo de gestión adecuado. Ello no quiere decir que esa adscripción sea aleatoria, sino que ha de corresponderse con aquél suelo al que va a dar servicio, aunque hay que reconocer como factible que para resolver las carencias de la ciudad existente habrá de recurrirse a los previstos en el urbanizable, eso sí en el sectorizado que es el que está “programado” –valga la expresión derivada de la legislación anterior en materia de categorías del suelo urbanizable– por el Plan para el techo de población prevista en su programación.

II.3.2. Los sistemas y dotaciones supramunicipales o territoriales en la legislación y planeamiento territorial

II.3.2.1. En la LOTA

La LOTA, en su Disp. Adic. Segunda, prevé una cautela a considerar en los planes urbanísticos en relación con cuestiones territoriales y así dispone que el Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial –el texto hace referencia a las figuras previstas en el art. 84.3 del TRLS92, pero piénsese que la LOTA entra en vigor cuando estaba vigente tal texto legal, por lo que actualmente hay que entenderlo referido a las figuras derivadas de la LOUA– contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio y, particularmente, en las dotaciones y equipamientos de rango supramunicipal, entre otros elementos con este carácter.

En relación con las dotaciones territoriales, la LOTA, por su parte, prevé que los planes de carácter territorial dispongan, en su ordenación, dotaciones o equipamientos de nivel supramunicipal o territorial pero no establece unos determinados estándares para ello como lo hace la ley urbanística para los que son propios de esa esfera de planeamiento. Un plan urbanístico sí podría establecer reservas concretas para ellos aunque el territorial no lo haga o no exista, tal como se deduce de lo anteriormente indicado sobre el art. 10.1.B.c de la LOUA.

El art. 7.1.d de la LOTA dispone que el POTA tendrá, entre su contenido, “los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico”. Así mismo, según su art. 11.1.b, los POTAS tendrán en su contenido “el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos”.

Por otra parte, la LOTA contempla una serie de actuaciones específicas mediante las que pueden implantarse dotaciones, equipamientos infraestructuras o servicios como son las “Actividades de planificación”, las “Actividades de intervención singular” y las “Actuaciones de interés autonómico”.

Las Actividades de planificación (Anexo I LOTA) se dirigen, básicamente, a infraestructuras, entre las que se encuentran las de:

- Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.
- Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.
- Planificación de infraestructuras energéticas.

Por otro lado, están las actividades denominadas “de intervención singular” que se relacionan en su Anexo II y que pueden, o no, estar previstas en los planes de ordenación del territorio y para las cuales se dispone en esta último caso (art. 30 LOTA) que deberán ser objeto de informe previo del Órgano competente en materia de Ordenación del Territorio, debiendo para ello, el órgano promotor de la actuación (art. 31 LOTA) remitir la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la Ordenación del Territorio, considerando, según los casos, las que puedan tener en, entre otros elementos, “los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía” y los “equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales”. Entre tales “Actividades de intervención singular” están las relativas a (Anexo II LOTA):

- *Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.*
- *Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.*
- *Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:*
 - *Educación: Centros de enseñanza secundaria pos-obligatoria.*
 - *Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales y centros de especialidades.*
 - *Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.*
- *Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.*

Se deduce así cuáles son los niveles o clases de equipamientos a los que deben dirigirse este tipo de intervenciones territoriales. Por último, cabe considerar las denominadas como “Actuaciones de interés autonómico” (arts. 38 y 39 LOTA) que son aquellas de carácter público declaradas así por Consejo de Gobierno, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía y contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial o que, no estándolo, sean objeto de esta declaración al ser relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la LOTA. Bien, pues cuando alguna de éstas actuaciones “supongan la implantación de usos productivos, dotaciones, o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la declaración de Interés Autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón de la actuación” (arts. 39 y 40 LOTA). Proyecto de actuación que no hay que confundir con los previstos en el art. 42 de la LOUA ya que conllevan otra tramitación y requisitos.

II.3.2.2. En el planeamiento territorial

El POTa prevé dotaciones –las denomina en un principio “dotaciones de equipamientos y servicios”, viniendo a englobar ambos tipos de elementos, si bien utiliza mayoritariamente el término “equipamientos” para referirse a ellas– en los tres componentes del Sistema de Ciudades: Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias y Redes de Asentamientos en Áreas Rurales y a todos las denomina como Equipamientos y Servicios a excepción de algunos casos puntuales que viene a denominar como dotaciones en alguno de los niveles aunque en los otros lo haga con el calificativo general o sólo como equipamientos. En todo caso los listados que se plantean para cada red tienen carácter orientativo y no exhaustivo, siendo su finalidad definir un adecuado nivel de prestaciones para cada uno de tales componentes.

Reconoce los siguientes:

- Educativos.
- Sanitarios.
- Sociales.
- Culturales.
- Deportivos.
- Ambientales.
- Económicos.
- Administrativos.
- Judiciales (sólo en los Centros Regionales).
- Espacios libres (metropolitanos para los Centros Regionales; supramunicipales en las Ciudades Medias y no se prevén en la red de Asentamientos en Áreas Rurales).

Son comunes a todos componentes los siguientes: Educativos, Sanitarios, Sociales, Culturales, Deportivos y Ambientales, no obstante, dentro de cada tipo, los “subtipos” o dotaciones concretas que se prevén para cada componente del Sistema de Ciudades son, en general, distintos correspondiéndose con el nivel de complejidad o rango territorial de cada uno de tales componentes. Llama la atención que las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales no contarían según el POTa con dotaciones de espacios libres a nivel territorial, ni los Centros Regionales con los Turísticos.

En las determinaciones 48 y 49 –ambas con el rango de Directriz– se plantean las estrategias que sobre equipamientos y zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supralocal dirigidas a la dotación y mejora de los equipamientos urbanos para los primeros y contemplando los segundos en su triple condición de dotación urbana para el uso público, recurso ambiental, y recurso de ordenación.

Tanto para unos como para otros se persigue la creación de redes de equipamientos y de espacios libres integrados entre sí y en continuidad con las redes urbanas, siendo de

resaltar, por la importancia que tiene de cara a la estructuración entre equipamientos y espacios libres, la estrategia destinada a *adoptar criterios de ordenación desde los instrumentos de planificación que permitan un funcionamiento en red del sistema de equipamientos y su conexión o integración con otras redes urbanas, especialmente el sistema de espacios libres* (Determinación 48). Los primeros responden a criterios de accesibilidad que permitan una movilidad eficiente, especialmente en los colectivos más sensibles y los segundos a contribuir de manera efectiva, y no secundaria, a la mejora de la movilidad no motorizada en la ciudad y su área, así como a preservar la identidad de los núcleos evitando los procesos de conurbación, a la mejora ambiental del área y a la adecuada protección y ordenación del entorno de las infraestructuras territoriales.

Para los equipamientos se pretende favorecer la implantación de los especializados de ámbito supramunicipal definidos en el POTA para cada una de las estructuras del Sistema de Ciudades, con los niveles de dotación establecidos, evaluando las implicaciones territoriales derivadas de su implantación y adoptando las determinaciones de ordenación y gestión que sean precisas, como favorecer la complementariedad y multifuncionalidad de los distintos equipamientos, especialmente los equipamientos educativos, culturales, sociales y deportivos, evitando una segregación innecesaria y la ineficiencia en su utilización y explotación.

Para la pretendida “Mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supralocal”, se dispone:

- Incrementar las dotaciones de carácter supramunicipal.
- Superar de los déficits existentes.
- Dimensionarlos en función de la población efectiva en razón a su uso y ámbito de servicio con independencia de su ubicación.
- Establecer una Red de interés regional de espacios libres de uso público y de naturaleza metropolitana o supramunicipal integrada por aquellos elementos que defina el planeamiento territorial en los ámbitos metropolitanos y aquellos otros espacios libres supramunicipales de relevancia regional contemplados en el planeamiento urbanístico, que debe jugar un papel complementario a los espacios naturales en su función de esparcimiento y ocio de la población a desarrollar en el contexto del Programa Regional de Espacios Públicos de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

II.4. DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS: ¿CONCEPTOS DIFERENTES?

Se entiende oportuno, llegado a este punto y antes de continuar en la exposición de la cuestión de las dotaciones y equipamientos, realizar una reflexión sobre si ambos términos o conceptos se refieren a idénticos elementos o no.

La LOUA, a lo largo de su texto, utiliza a menudo los términos dotaciones y equipamientos de forma conjunta y consecutivamente como si fueran dos conceptos o tipos de elementos

urbanísticos distintos o excluyentes y, en otras ocasiones, de forma indistinta como si fueran equivalentes. Esta aparente ambigüedad puede llegar a constituir una indeterminación jurídica que sería conveniente aclarar.

En el art. 3.2 LOUA al tratar el objeto de la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento dispone que parte del mismo es *“la determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso”*. Es decir, el suelo dotacional abarca o es susceptible de albergar dotaciones y equipamientos –eso sí, públicas–, incluso infraestructuras.

El art. 17 *“Ordenación de áreas urbanas y sectores”* de la LOUA que se dirige a regular, precisamente, las reglas sustantivas y los estándares de ordenación que deberán cumplir las distintas figuras de planeamiento que hayan de establecer las dotaciones y equipamientos en sus correspondientes ámbitos –sectores y áreas de reforma interior– para los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, se expresa en los términos indeterminados referidos, tal como se observa en los apartados 1 y 3. Así, en la regla 2ª de ese apartado 1, el término ‘dotaciones’ se utiliza al referirse de forma general a los parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública –tipo éste incorporado al texto original mediante la Ley 2/2012– y aparcamientos en términos semejantes al art. 3.2 antes citado, mientras que en el apartado 3 del art. 17 ambos conceptos o reservas aparecen como si fueran diferentes, incluso con distinto régimen jurídico o de titularidad. Así se deduce de su texto cuando dispone que *“los instrumentos de ordenación urbanística deberán, en su caso, completar las reservas para dotaciones con los pertinentes equipamientos de carácter privado y, en particular, de aparcamientos, de forma que la asignación de éstos no sea inferior a una plaza por cada 100 metros cuadrados de techo edificable de cualquier uso”*.

Es decir, por un lado, el término dotación englobaría a los equipamientos apareciendo éstos como una parte de las dotaciones, como un concepto particular dentro del general que serían las dotaciones –dotación sería un concepto más amplio que equipamiento, de tal forma que toda dotación supone un equipamiento pero no todo equipamiento es dotación. Por otro, son conceptos distintos: dotaciones se correspondería con lo público y equipamiento con lo privado. O, en todo caso, se puede deducir también que los equipamientos pueden ser privados mientras que las dotaciones no. Esta norma no llega, pues, a establecer nítidamente tal diferenciación, creando una situación confusa que puede dar lugar a situaciones conflictivas. Junto a ello está lo señalado en el apartado b) del art. 60 *“Determinación del aprovechamiento medio”* en el que se alude a un determinado dotacional privado a efectos de calcular el aprovechamiento medio de cada área de reparto en suelo urbano no consolidado que, en cualquier caso como tal uso de aprovechamiento privado ha de sumarse al de los usos lucrativos restantes –residencial, terciario, etc.– como uno más de ellos que es, frente a las dotaciones públicas que no tienen aprovechamiento lucrativo. Abundando en el tema se puede indicar que de

lo especificado en la regla 2ª del apartado 1 del art. 17 anteriormente referido, podría deducirse que son equipamientos el deportivo, el comercial, el cultural y el social, mientras que los centros docentes, sanitarios y asistenciales no lo son pero sí dotaciones.

Por otra parte, en el mismo art. 17, en sus apartados 5 y 8, se cita exclusivamente ‘dotaciones’, como olvidando ‘equipamientos’. En el primero cuando se establecen reglas particulares para las áreas de reforma interior, por las que los PGOU o, en su caso, los PE que las ordenen *“deberán justificar de forma expresa y detallada las determinaciones que, en el marco de lo dispuesto en este artículo y de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar, establezcan sobre reserva para dotaciones y densidad o edificabilidad”*. Igualmente, en el segundo, el apartado 8 del art. 17, al señalar, precisamente, las determinaciones que serán objeto de desarrollo reglamentario sólo se hace referencia a las dotaciones y no a equipamientos.

Todo ello, quizá sea una muestra de las diversas manos que intervinieran en la redacción de la Ley y de los diversos criterios que al respecto tuvieron los redactores. Es posible –y recomendable– que el futuro reglamento de planeamiento aclare esta indeterminación. La indeterminación y ambigüedad con la que trata la LOUA ambos conceptos no es exclusiva de esta Ley. La legislación estatal actual, el TRLS08, y antes el TRLS92 y el TRLS76 o los reglamentos en su desarrollo también lo hacían aunque por la mayor sencillez de esos textos el problema es menor o menos manifiesto.

En el TRLS92 –disposición desde luego más escueto en su texto– plantea la cuestión de forma más sencilla. Utiliza el término dotación de forma más polivalente. El de equipamiento lo utiliza puntualmente al referirse a las reservas de sistema general de ‘equipamiento comunitario’ (haciendo siempre referencia al que no es el de espacios libres) a la vez que el de dotaciones suele utilizarlo para las de nivel local y emparejándolas de forma habitual con los calificativos de locales y públicas (aunque no de forma conjunta en todos los casos y utilizando también el de privadas en alguna norma). Con anterioridad el TRLS76 ya lo planteaba en términos parecidos al del 92 (en el fondo éste es un refundido de la Ley de 1990 y del propio TRLS76). La LS56, por su parte, no utilizó los términos dotación ni equipamiento. Se refería a espacios libres, edificios e instalaciones de interés público o servicios públicos.

Si se acude al POTA vuelve a aparecer en el rango de dotaciones territoriales la ambigüedad en el tratamiento derivado de la terminología utilizada. Si bien se utilizan los dos términos de forma individualizada –como si fueran lo mismo, aunque se recurre de forma mucho más numerosa al de equipamientos–, se aprecia que, en tal documento, se plantea como que las dotaciones engloban a los equipamientos y servicios y que las zonas verdes o espacios libres son elementos distintos de los equipamientos.

Podría concluirse, de forma provisional y a falta de una regulación más precisa y clara –quizá, como ya se comentado, en el futuro reglamento se trate–, por un lado, que dotación y equipamiento son términos equivalentes, si bien éste último no englobaría las áreas o espacios libres –parques y jardines libres–, se trataría así de elementos edificados y, por otro y en todo caso, que habría que utilizar ese término de equipamiento para los de carácter privado.

II.5. LOS ESTÁNDARES LEGALES

II.5.1. Generalidades

El estándar legal implica un mínimo en extensión de suelo o en techo edificado –en cuantía, sin perjuicio de que se le añadan ciertas condiciones de cualidad– a cumplir por el planeamiento de forma obligada y se expresa habitualmente mediante una relación entre una determinada superficie de suelo o construida y la cantidad superficie construida o techo edificado susceptible de ejecutarse en el ámbito de que se trate –y según el uso que corresponda– o en función del número de viviendas, si fuera un ámbito de uso residencial o, incluso, turístico.

La introducción de los estándares en la legislación urbanística se produce a través de la LS56 si bien reducida a la reserva, *“en proporción adecuada a las necesidades colectivas”* pero no inferior a un 10% de la superficie ordenada por el Plan –se hablaba de polígono– destinada a parques y jardines públicos (art. 3.1.g). La falta de un desarrollo reglamentario, el período de aplicación de la Ley –años 60 y comienzo de los 70–, con el régimen político existente, da lugar a situaciones no deseables a las que intenta poner solución la Ley de 1975 y su TRLS76 con sus reglamentos para su desarrollo, estableciendo un sistema a través de guardar unas proporciones entre densidades y edificabilidades y suelos para dotaciones y equipamientos –pero también resulta condicionada por circunstancias semejantes a las de la anterior–, que la Ley del 90 y su TRLS92 vendrán a mantener.

La LOUA viene a seguir el planteamiento de la legislación anterior en materia de reservas mínimas para dotaciones y equipamientos, pero plantea ciertas diferencias de todo lo cual se hace una exposición comentada a continuación. Así también, estableciendo una serie de determinaciones y criterios mínimos la Ley confía la pormenorización de las diferentes dotaciones o el reparto entre los distintos tipos –espacios libres, docente, social, asistencial, cultural, etc.– al reglamento que la desarrolle desde el aspecto del planeamiento y en ese Reglamento deberán resolverse los puntos de desencuentro que pueda haber y, en todo caso, adecuándose a la LOUA y a la normativa sectorial actual sin olvidar que ésta puede cambiar a lo largo del tiempo como ha ocurrido con las leyes anteriores y el RPU78.

El RPU78, por ejemplo, en sus arts. 25 para los sistemas generales y artº 45 para los locales detalla el reparto concreto que, de las dotaciones de espacios libres, docentes y de los servicios de interés público y social, no hacían los TRLS76 y TRLS92, especialmente para los sectores del suelo urbanizable, estableciendo unas reservas superiores a las previstas en ambos textos legales para niveles de cierta capacidad (basta con comprobar lo especificado en el artº 45 y, especialmente, en el Anexo).

La LOUA los establece según se trate de sistemas generales o locales en los arts. 10 y 17, respectivamente. En el primer caso, en el apartado 1.A.c.1 –y sólo para parques, jardines y espacios libres públicos, pero para todos los municipios sin excepción– lo hace fijándolo en un *“mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante o por cada 40 metros*

cuadrados de techo destinado a uso residencial”, matizándolo al indicar “en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles” y que “reglamentariamente se podrá determinar el estándar mínimo según las características del municipio”. Esos suelos forman parte de la ordenación estructural del PGOU.

Es decir, la Ley añade una condición, que puede verse como indeterminada pero que se entiende de lógica y que resultará del análisis del lugar y el momento, como es la de que la reserva se deberá establecer “en proporción adecuada” a la situación relativa en que se encuentre el ámbito de que se trate, ya sea el núcleo o el municipio, pero eso no significa que se disminuya por debajo de los 5 m²s, en todo caso que la reserva se fijará entre los 5 y los 10 m²s e, incluso, por encima de esta última.

Cabe reseñar, como se ha especificado, que sólo establece directamente un mínimo estándar para este tipo de espacios, mientras que para otras dotaciones o equipamientos lo deja al planeamiento general.

Dentro del sistema general municipal de “parques, jardines y espacios libres públicos” –como lo denomina la LOUA; en los TRLS del 76 y del 92, ese sistema general, se denominaba como “espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos”– podrían enclavarse los que el RPU78 contemplaba en su artº 25.1.c como son las “áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas” pero, como en ese mismo artículo se establece, no han de contabilizar a efectos del estándar legal mínimo exigido y como también se añade en el mismo en ellos “sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público”. Tampoco los supramunicipales han de computar dentro de los generales municipales.

En el segundo caso, para los sistemas locales, se establecen en el art. 17 de la LOUA las reglas sustantivas y los estándares “de ordenación” o mínimos a cumplir por el PGOU o el PPO y, en su caso, los PE en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, según el uso característico del ámbito a considerar, de acuerdo con lo que se indica a continuación –que en apartados posteriores de dicho artículo se matizan o complementan para determinadas situaciones o casos– planteando, así, la LOUA una cierta relación entre la capacidad del suelo (caracterizable por los parámetros de densidad y edificabilidad) y las reservas mínimas destinadas a dotaciones a cumplir, incluso con las reservas de vivienda protegida.

El artº 17 está dentro de la Sección Cuarta “Determinaciones complementarias sobre ordenación, programación y gestión” que se trata de un grupo de normas destinadas a completar las determinaciones correspondientes a los diferentes instrumentos de planeamiento y establece dos reglas calificadas como ‘sustantivas’ de las que la primera se dirige a establecer un criterio de proporcionalidad de la densidad y edificabilidad respecto de la caracterización del municipio en los términos del artículo 8.2 de la Ley –es decir, “en el sistema de ciudades de Andalucía, por su población y dinámica de crecimiento, por la relevancia de sus actividades y recursos turísticos, por su pertenencia a ámbitos

territoriales con relaciones supramunicipales significativas o por contar con valores singulares relativos al patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico”- y para que sean ajustadas al uso característico del sector (residencial, industrial, terciario o turístico).

Puede hablarse de otro tipo de estándar legal referido a las edificabilidades o densidades máximas que establece la LOUA para determinados ámbitos, como los sectores o las áreas de reforma interior –como han hecho legislaciones anteriores, aunque con otros parámetros– y que de alguna forma están o deber estar relacionadas con los estándares dotacionales, sobre las que no trata este apartado del documento, bastando con apuntarlas aquí. Así en este art. 17 se fija, en todo caso, una densidad y edificabilidad máximas para los sectores de uso residencial (90 viviendas por Ha y 1 m²c/m²s, respectivamente). Para los usos industriales y terciarios, la edificabilidad máxima es la misma, mientras que para el turístico es de 0,3 m²c/m²s. Para las áreas de reforma interior se prevé que los PGOU o, en su caso, los PE no se podrá superar, en ningún caso, la densidad podrá ser superior a 120 viviendas por hectárea ni la edificabilidad a 1,3 m²c/m²s, tal como se expresa en el texto legal actual (según la redacción dada por el apartado 8.3 del artículo único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la LOUA, ya que en el original de la Ley la densidad máxima se fijaba para estos casos en 100 viviendas por hectárea), pero justificándolo siempre “de forma expresa y detallada”.

Como regla 2ª se establecen los estándares de según se refleja en el siguiente cuadro:

Uso característico del ámbito	Superficie mínima total de dotaciones (m ² suelo por cada 100 m ² techo o % superficie sector)	Superficie mínima⁽¹⁾ destinada a parques y jardines (m ² suelo por cada 100 m ² techo o % superficie sector)	Reserva aparcamientos públicos (nº de plazas por cada 100 m ² techo)
Residencial	30 a 55 m ² s	18 a 21 m ² s (no menos del 10%)	0'5 a 1
Industrial o terciario	14% al 20%	(no menos del 10%)	0'5 a 1
Turístico	25% al 35%	20%	1 a 1'5

NOTA (1): la superficie de parques y jardines se contabiliza dentro de la general de dotaciones

Es decir, los estándares se plantean en este artículo de la Ley en base a los usos y a la superficie de techo edificable o superficie construida posible. Los usos que se distinguen son el residencial, el terciario, el industrial –estos dos de forma indistinta– y el turístico y se refieren a los usos característicos del sector de forma que si tuviera más de un uso característico el computo habrá de hacerse respecto de cada uno de ellos de forma proporcional al techo edificable que les corresponda o en el caso de que se aplique un porcentaje se deberá calcular aplicándolo a la superficie bruta que corresponda a cada uno de esos usos globales.

Se puede observar que las horquillas de suelo que se obliga a reservar desde la LOUA para sectores con uso residencial vienen a coincidir con las reservas que establecía el Anexo del RPU78 para cada una de las “unidades de viviendas” que se consideraban en dicho Reglamento, con la nota un tanto discordante pero práctica, a efectos de unificar en un sólo tipo de parámetro de referencia las cifras de la horquilla en la que moverse, de que a las reservas que se planteaban como superficie de suelo (sistemas de espacios libres de dominio y uso público, constituidos por los jardines, áreas de juego y recreo de niños, centros docentes, constituidos por los de preescolar, guardería, EGB y BUP, servicios de interés público y social correspondientes, en este caso, a los parques deportivos) se suman las que se hacían en superficie construida (servicios de interés público y social, correspondientes al equipamiento comercial y el equipamiento social). Así, los 30 m²s/m²c con uso residencial corresponden a la “unidad elemental” de viviendas que equivale a un conjunto inferior a 250 viviendas, a la unidad superior –la “unidad básica”, entre 250 y 500 viviendas– le corresponderían 40 m²s/m²c, a la siguiente en capacidad –la “unidad integrada”, entre 500 y 1.000 viviendas– 45 m²s/m²c, a la siguiente —entre 1.000 y 2.000 viviendas– 50 m²s/m²c y, por último, a la inmediatamente superior –entre 2.000 y 5.000 viviendas– los 55 m²s/m²c que se proponen como tope máximo en la LOUA. En el RPU78 se preveía que para conjuntos a partir de 5.000 viviendas se mantendrían como módulos mínimos de reserva de Plan Parcial los asignados a conjuntos comprendidos entre 2.000 y 5.000 viviendas aumentándose, en lo que corresponda a la cifra que supere las 5.000, según lo que fije (en cuantía y en localización) el planeamiento de rango superior, teniendo el carácter de equipamiento propio de éste, quizá por esta razón, y por el hecho de que sea extraño que sectores de tal capacidad se planteen en Andalucía, la LOUA no contempla tal caso.

Se puede observar, así mismo, que la cuantía mínima de suelo para parques y jardines, a reservar dentro de las horquillas previstas y consistente en una superficie de entre 18 y 21 m²s y nunca menos del 10% de la superficie del sector, es coincidente con lo también previsto en el Anexo del RPU78 para sectores de uso residencial, en tanto en cuanto que se proponía para las dos unidades inferiores –la básica y la elemental– esos 18 m²s y para las demás –la unidad integrada y las superiores– eran 21 m²s. No obstante, en el RPU78 y en los TRLS76 y TRLS92 había una doble alternativa para su cálculo, o bien la que recoge la LOUA por cada 100 m²c o bien por cada vivienda, siendo la primera la que había que considerar si no se fijaba el número de viviendas.

Lo mismo ocurre para los casos de sectores con uso característico terciario e industrial. Se plantea una horquilla entre el 14% y el 20% de la superficie del sector, coincidentes con las superficies mínimas fijadas en el Anexo del RPU78 para los sectores en las denominadas “situaciones” “primera” y “segunda” de los suelos destinados a usos terciarios –no se citaba el industrial en el texto legal pero eran de igual aplicación para este caso–, tratándose la “primera” para los puramente terciarios y la “segunda” para los mixtos de terciario y residencial y en la que, a ese porcentaje propio del terciario –correspondiendo a reservas para espacios libres y servicios de interés público y social–, había que añadir las reservas propias del uso residencial –relativas a los sistemas de espacios libres de dominio y uso público y centros docentes–, en proporción a la extensión de cada porción del sector dedicada a cada uso global.

La LOUA “introduce” un cuarto uso a considerar entre los característicos de los sectores de planeamiento, respecto de los considerados en legislaciones anteriores, como es el turístico, disponiendo unas reservas mínimas que son superiores a los dos anteriores –25% al 30% de la superficie del sector y con un porcentaje mínimo para parques y jardines del doble que en uno residencial –el 20%–, dándole un sentido distinto al que se ha tenido tradicionalmente en este sentido para los conjuntos turísticos en los que se las dotaciones y equipamientos se consideraban como algo secundario respecto de lo exigible en un conjunto de primera residencia, algo de cierta trascendencia en el caso de Andalucía en la que el sector turístico tiene un gran peso en la economía de la región.

En cuanto a las plazas de aparcamiento público, el tratamiento viene a ser similar para cualquiera de los usos característicos, si bien la LOUA disminuye la proporción del mínimo del RP78 de una plaza por cada 100 m²c a fijarla entre 0,5 y 1 plaza. No obstante, igual que para las dotaciones anteriores, dispone que los instrumentos de ordenación urbanística no deberán quedarse en el cumplimiento estricto de los estándares señalados, sino que *“deberán, en su caso, completar las reservas para dotaciones con los pertinentes equipamientos de carácter privado”*, para el caso concreto de los aparcamientos como prevención particular y a modo de compensación, como intentando mantener el estándar de la legislación anterior, deberán igualmente establecer una cuantía de aparcamientos de forma que no sea inferior a una plaza por cada 100 m²c de cualquier uso.

Una puntualización que hay que hacer en relación con lo anterior –que se entiende de sustancial importancia– es que, dentro de los porcentajes de suelo destinados dotaciones y equipamientos, no queda incluida la superficie que resulte destinada a aparcamientos o viario. Estas superficies aunque resulten de uso y dominio público no han de detraerse de la destinada a las dotaciones de espacios libres, centros docentes o de servicios de interés público y social que obligatoriamente ha de establecerse. Ni siquiera la de aparcamientos aunque pueda considerarse como una dotación, de otra forma se verían disminuidas las superficies dotacionales por unas que, en realidad, son parte del viario. El mismo texto legal lo viene a reflejar claramente cuando se expresa mediante un *“y además”* tras haber expuesto las superficies o porcentajes de éstas que han de destinarse a las dotaciones en los puntos a), b) y c) de la regla 2ª del apartado 1.

Se ve cómo, en general, la LOUA ha procurado mantener los estándares previstos desde la legislación anterior –la del Texto Refundido de la Ley de 1976– y, más concretamente lo dispuesto en el Anexo del RPU78 que contenía especificaciones más restrictivas o generosas si cabe respecto a la Ley –incluso de lo previsto en el art. 45.c del propio RPU78–, si bien la LOUA lo plantea desde una visión más global en cuanto a desglose por dotaciones que hacía la Ley y el RPU78, derivado del desfase producido con el tiempo y la diversa legislación sectorial devenida tras aquella hasta la actualidad y previendo la que puede devenir, especialmente en lo referente a los niveles educativos.

Se ha señalado ya cómo la LOUA establece en su art. 17 unas horquillas, con topes mínimo y máximo, a cumplir para las reservas de dotaciones, dentro de los cuales fijaba un mínimo para la superficie destinada a parques y jardines, a diferencia de como lo

hacia la legislación inmediatamente anterior que establecía unos mínimos de forma más pormenorizada para determinados usos dotacionales siguiendo los criterios contemplados ya desde la Ley de 1975 (centros culturales y docentes), sin perjuicio de los estándares que se fijaban por el RPU78.

Los TRLS76 y TRLS92 y más detalladamente el RPU78, pormenorizaban las reservas mínimas para usos como los docentes y servicios de interés público y social del sistema local, los dos grandes grupos en que subdividían las dotaciones fuera de lo que eran los espacios libres, de forma que los primeros se venían a organizar según unas unidades de viviendas y unos niveles educativos (preescolar-guardería, EGB y BUP), éstos actualmente obsoletos –aunque la determinación prevista en el RPU78 de que se agrupen “según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas” se entiende válida en cualquier caso–, mientras que dentro de los segundos, también según esas unidades de viviendas, se contemplaban unos usos concretos como eran el deportivo, el equipamiento comercial (pensando en el de primera necesidad) y el equipamiento social (que comprendía, al menos, los administrativos y sanitarios y para unidades de cierta entidad, los religiosos, asistenciales culturales, recreativos y clubs de ancianos).

Esta convivencia entre dos formas distintas de regular tal materia habrá de conjugarse hasta que se apruebe el Reglamento de planeamiento que desarrolle la LOUA, de forma que cumpliendo, en todo caso, lo que establece la LOUA, las dotaciones y equipamientos a disponer cumplan también las características pormenorizadas que preveía el RPU78 hasta el punto que de la Ley se deduce, adecuándose a la normativa sectorial actual, lo que en el caso de los centros docentes la diferencia de postulados o programas educativos es manifiesta.

Con la modificación de la LOUA practicada a través de la Ley 2/2012, se introduce un nuevo concepto como es la “media dotacional”, al obligar, en el nuevo apartado g) del art. 10.2.A, a que se defina en el PGOU tal parámetro para las distintas zonas del suelo urbano –determinación pormenorizada preceptiva, es decir aunque no estructural, resulta obligada– y que se ha de expresar por la relación –el cociente– que resulte entre la superficie dotacional (suma de lo existente y lo previsto en el planeamiento) y la edificabilidad global de dicha zona. Se trataría, así, de un nuevo estándar relativo a dotaciones (y equipamientos).

Con ello, cualquier modificación que introduzca en un planeamiento una ordenación que suponga un mayor aprovechamiento en el suelo urbano habrá de ajustarse al cumplimiento proporcional de esa “media dotacional” o, incluso, superarla. En un Plan no adaptado a la LOUA en este aspecto, resultará que, con la primera modificación que se apruebe, habrá de fijarse, ex novo, la “media dotacional” para la zona de suelo urbano en la que se localice.

Con esa modificación legislativa de 2012 también se viene a ajustar la LOUA a la Ley estatal de suelo (TRLSRU15) en relación con las denominadas “actuaciones de dotación” –denominadas así en la estatal aunque no en la LOUA–, por las que un suelo consolidado pasa a no consolidado al incrementar su aprovechamiento según lo establecido en la nueva redacción dada al art. 45.2.B.c, en relación con las cuales y el nivel o proporción

de dotaciones a cumplir y, en especial, su gestión se analiza posteriormente al analizar los aspectos de la localización de las dotaciones y equipamientos y las alteraciones del planeamiento que afectan a tales elementos de la ordenación urbana.

II.5.2. Régimen de exenciones en el cumplimiento de los estándares legales urbanísticos para algunos ámbitos

En este punto, es preciso realizar una puntualización a efectos de distinguir el alcance e identificación de los ámbitos que merecen la consideración de sectores frente a los que serían áreas de reforma interior, denominaciones que se utilizan a lo largo de la Ley y muy especialmente en ese artº 17 por el diferente tratamiento que de las capacidades, usos, dotaciones y formas de desarrollo y ejecución se contemplan para cada uno de ellos. Así, siendo la de sector la denominación propia de los ámbitos de planeamiento en que se subdivide el suelo urbanizable y también el urbano no consolidado a efectos de ordenación, las áreas de reforma interior sólo son propias del urbano con la categoría de no consolidado. Mientras que para el urbanizable sectorizado, los ámbitos de planeamiento se denominan sectores, para el suelo urbano no consolidado y como el propio art. 17 dispone, el PGOU *“identificará como sectores”* los ámbitos de planeamiento de dicha categoría de suelo que tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación mediante PPO conforme a las determinaciones establecidas en la Ley –equiparándolos así a los ámbitos de planeamiento del urbanizable que responderían a esas características de suelo vacante y cierta dimensión, la suficiente para que den lugar a conjuntos ordenados completos y con dotaciones de suficiente envergadura para contener unidades lo más completas de dotaciones ajustadas a la legislación sectorial de aplicación–, mientras que los demás ámbitos de dicha categoría de suelo que no concuerden con tales características –por su ubicación, grado de consolidación, extensión, objetivos a cumplir con la ordenación o similares– se considerarán como áreas de reforma interior.

Como ya se ha indicado, la LOUA no olvida la necesidad de que la ciudad consolidada está necesitada de su reequipamiento y reconoce la situación complicada en que se encuentra de cara a la obtención de dotaciones y equipamientos por la falta de suelo disponible –o de edificaciones– donde ubicarlos, básicamente porque lo susceptible de destinarse a tales usos es escaso, bien porque está ocupado por otros usos o, porque estando sin ocupar, está en manos privadas y a ello se le suma la dificultad de su gestión o ya sea por otras diversas razones. Como se indica en la Introducción de la Ley *“hacer de éstas espacios de convivencia y espacios vividos, a través de las dotaciones necesarias y de la recualificación y reequipamiento de aquellos sectores urbanos que lo precisen”*. En todo caso, en los sectores del suelo urbanizable el cumplimiento de los estándares fijados por el artº 17 es inexcusable.

Por ello contempla un régimen flexible respecto de la obligatoriedad en el cumplimiento de los estándares legales hasta ahora expuestos. Así, no obstante todo lo anterior en que se ha contemplado el obligado cumplimiento de los estándares legales establecidos por el art. 17 en su apartado 1, que se refiere expresamente a sectores de suelo urbanizable

y urbano no consolidado, en el 2 del mismo artículo se prevé que podrá eximirse parcialmente de su cumplimiento en casos concretos de estos últimos –es decir, nunca de forma generalizada, sino por causas muy justificadas u que ya se apuntan en la propia Ley– al disponer que *“en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente; todo ello en los términos que se prevea reglamentariamente”*.

Para las áreas de reforma interior (artº 17.5 LOUA) se prevé que los PGOU o, en su caso, los PE podrán establecer una ordenación que no se ajuste a los estándares mínimos y parámetros máximos para las reservas de dotaciones y la densidad o la edificabilidad, respectivamente, en el marco de lo dispuesto en dicho artículo y de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar pero siempre justificándolo *“de forma expresa y detallada”*, tal como se señala expresamente en el mismo y al igual que para la máxima edificabilidad permitida excepcionalmente que se ha señalado anteriormente.

Igualmente se podrá eximir de la aplicación estricta de los estándares legales en ámbitos reconocidos como sectores de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable cuyo origen sea actuaciones de urbanización y edificación llevadas a cabo irregularmente y que el PGOU declare expresamente compatibles con el modelo urbanístico territorial que adopte y, tal como se especifica, siempre que se justifiquen *“suficiente y expresamente en el correspondiente instrumento de ordenación y en los actos de aprobación del mismo”*, determinación que ya contenía la Ley original. En todo caso, no hay que olvidar que, como dispone el art. 34.2 –apartado incorporado por la Ley 2/2012– en el caso de esas actuaciones irregulares, su efectiva incorporación al proceso urbanístico será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento para esa incorporación que se cumplan los deberes y las cargas que dicho instrumento contenga, en la forma y plazos que éste establezca.

En todo caso, en el apartado 3 del art. 17 se prevé que, los instrumentos de ordenación urbanística deberán *“completar las reservas para dotaciones con los pertinentes equipamientos de carácter privado”* lo que se entiende que va dirigido a que, cuando se disponga la exención en el cumplimiento de algún estándar, tal como se contempla en el apartado 2 –nunca por debajo del mínimo de la horquilla–, esa porción no cumplida se cubra con equipamientos privados, obligando, en cualquier caso, a que la de aparcamientos sí se cumpla de esa forma hasta alcanzar una plaza por cada 100 m²c de cualquier uso. También se entiende que se encamina a ampliar el nivel de servicios –que incluiría los de todo tipo– a la población con aquéllas actividades privadas que se estimen pertinentes por la Corporación Municipal para ofrecer lo que esa población o la futura pueda demandar en función de sus características propias o las que valoren como oportunas para el desarrollo particular del municipio o, en todo caso, las que puedan surgir por iniciativa de la promoción privada.

Por otra parte, el texto legal original contemplaba una cautela, que se mantiene tras su modificación, para *“cuando el uso existente en las áreas a que se refiere el párrafo anterior sea*

intensivo” —concepto éste no determinado por la propia Ley—, por la que se obliga a que la ordenación de las mismas deberá disponer “*el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes*” en relación con “*la incidencia de dicha ordenación en su entorno*”.

Al mismo tiempo y mediante otra modificación del texto original de la Ley (a través de nuevo de la Ley 2/2012, 30 enero) se dispone otra exención en la aplicación de los parámetros de densidad y edificabilidad de forme que el instrumento de planeamiento general “*cuando las áreas de reforma interior se delimiten para permitir actuaciones públicas de adecuación de viviendas cuyas dimensiones y condiciones comprometan su habitabilidad*” y, en todo caso, “*manteniendo el número de viviendas existentes*” y “*de forma motivada*” referidos.

Y aún más, dicho instrumento de planeamiento podrá contemplar un aumento de hasta un 10% de las viviendas existentes y, adicionalmente, de un 10% de la edificabilidad “*con destino distinto del uso residencial, siempre que sea posible cumplir las reservas para dotaciones y equipamientos*” a las que hace referencia el apartado 1.2.^a.a, del mismo artº 17, “*para permitir la viabilidad de la actuación y facilitar la integración social*”.

Además hay otras previsiones que flexibilizan la aplicación de los estándares legales como es la dispuesta en el apartado 2 del art. 10 del Anexo del RPU78 –que debe analizarse a la luz de los criterios de la LOUA en cada caso– por el que se permite que la reserva para sistema de espacios libres de dominio y uso público correspondiente a tipologías de vivienda unifamiliar se podrá disminuir hasta 18 m²s por vivienda cualquiera que sea la capacidad en viviendas del sector o unidad considerada, no siendo necesario establecer ninguna diferenciación de zonas dentro de aquél, siempre que la superficie disminuida quede sustituida por el conjunto de espacios libres ajardinados de carácter privado. Naturalmente, ante esta “disminución” en la exigencia habría que tener unas ciertas cautelas como es que esos espacios privados vinieran a tener las mismas características físicas y de accesibilidad –no que pasen a ser públicas, sino que sean fácilmente accesibles para el conjunto de viviendas situadas en su ámbito– que los suelos públicos y no se redujeran a unos meros espacios residuales inutilizables para los usos previstos en los parques y jardines.

El régimen de exenciones es, precisamente, uno de los aspectos que deben ser desarrollados por el futuro Reglamento de Planeamiento según el apartado 2 del art. 17.

Por contra, se establece (apartado 5 del art. 17) que cuando el uso existente en las áreas de reforma interior sea intensivo, su ordenación requerirá el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno. Ese uso “intensivo” que se advierte como un concepto técnico indeterminado, podría ser concretado en el futuro reglamento y recuerda al “aprovechamiento objetivo considerablemente superior” que se recogía en el texto original del apartado 2.B.b del art. 45, refiriéndose a una de las circunstancias por las que un ámbito de suelo urbano debería considerarse como no consolidado, y que ha venido a ser, en cierta forma, ajustado en el texto derivado de la modificación producida en la LOUA mediante la Ley 2/2012.

II.5.3. Las dotaciones y equipamientos supramunicipales (en la legislación y planeamiento urbanístico y territorial)

La LOUA no establece unos estándares mínimos para las dotaciones y equipamientos supramunicipales. No lo hace en la norma de la LOUA que los contempla dentro de las determinaciones a establecer por el PGOU –el apartado 1.B.c del art. 10–, como tampoco lo hace la LOTA. Serán los planes territoriales o los generales urbanísticos de ámbito municipal los que lo fijen a través de reservas concretas de suelo.

El POTa desgrana una serie de criterios para cada uno de los tres niveles del Sistema de Ciudades atendiendo a las singularidades de cada uno, especialmente derivadas de su estructura física y distribución de la población en el territorio, en sus determinaciones 25.3, 32 y 38, todas con carácter de Norma. Cabe reseñar, por su relación directa con la materia que se trata, la previsión en estas determinaciones y, concretamente, en las tres tablas relativas al listado de equipamientos y servicios especializados a considerar en cada tipo de Red que incluyen (Tablas III.1 a III.3, todas con rango de Directriz) en las que se establecen para algunas dotaciones o equipamientos unos estándares según horquillas de tamaño poblacional con fines dirigidos a elevar su capacidad para organizar la prestación de servicios públicos y privados a los territorios que articulan, de acuerdo con las determinaciones del POTa y garantizar un acceso adecuado del conjunto de la población a los servicios públicos básicos mediante la definición de esos estándares para las dotaciones especializadas.

II.6. LA LOUA Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO EN MATERIA DE DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS

Como ya se ha indicado, la LOUA confía la pormenorización de las diferentes dotaciones y equipamientos o el reparto entre los distintos tipos –docente, social, asistencial, cultural, etc.– al reglamento que desarrolle la Ley desde el aspecto del planeamiento. Así, en el apartado 9 del art. 17 se dispone que se determinará reglamentariamente los siguientes extremos:

- Las características básicas, en particular en cuanto a dimensiones, de las reservas destinadas a parques y jardines y de las restantes dotaciones.
- La graduación y la distribución interna de las reservas mínimas para dotaciones previstas en la regla 2ª dispuesta en el apartado 1 –es decir, todas las posibles en cuanto que en esa regla se citan las de parques y jardines, centros docentes, sanitarios, o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública y aparcamientos– entre los diferentes tipos de éstas, en función de la capacidad edificatoria total y los usos pormenorizados del sector.

- La precisión de las condiciones y el alcance del incremento de las reservas a que hace referencia el apartado 5, es decir, las referidas a las áreas de reforma interior en las que, siendo el uso existente en ellas intensivo, se requerirá un incremento de las reservas para dotaciones, además de la previsión de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno.

Así mismo, en el apartado 2 del art. 17, como se ha señalado, se prevé que se desarrolle reglamentariamente la forma de cumplimentar adecuadamente la posibilidad de exención parcial del cumplimiento de los estándares legales que se contempla en dicho apartado para el caso de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente, entendiéndose que es extensible a la prevista para los ámbitos provenientes de actuaciones irregulares que se prevé también en el mismo apartado.

Conforme a la Disp. Transit. Novena “Legislación aplicable con carácter supletorio” de la LOUA, mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disp. Final Única de dicha Ley sigue siendo de aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la LOUA y otras disposiciones vigentes, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (BOE 15 y 16 de septiembre 1978). Lo mismo se disponía en la LOUA respecto los otros reglamentos surgidos en desarrollo del TRLS76, de Gestión y de Disciplina urbanísticas (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística), si bien a efectos de desarrollo reglamentario en materia de disciplina urbanística, Andalucía cuenta con su propio Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por el Decreto 60/2010, de 16 de marzo que en su Disposición Transitoria Segunda sobre “Aplicación supletoria de la normativa estatal”, dispone que hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario autonómico, seguirán aplicándose los artículos 10, 11, y 18 a 28 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, referidos a las órdenes de ejecución, en lo que sean compatibles con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y con el Reglamento que se aprueba por dicho Decreto.

El texto del de Planeamiento ha sido afectado en el ámbito estatal –lo ha sido también por disposiciones de rango autonómico como las del Principado de Asturias, Cataluña, Castilla y León, Aragón y Navarra a las que no se hará referencia–, modificándolo por las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento Urbanístico, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones,

en ejecución de la disposición final única del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio.

- Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que en su Disp. Derog. Única suprime la letra c) del art. 7.

A la fecha del presente trabajo no se ha aprobado el Reglamento pretendido para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía pero se están realizando las labores preliminares para su redacción.

II.7. CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONDICIONES A CUMPLIR POR LAS DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS

II.7.1. Sobre los suelos susceptibles de consideración a efectos de los estándares legales. Condiciones

Respecto de las dotaciones y equipamientos hay que tener en cuenta, al menos, dos aspectos que resultan básicos: su relación con la estructura urbana y su distribución espacial en ella, así como su diseño, ambos en mutua interrelación y todo ello a efectos de su consideración como tales dotaciones y equipamientos, de la posibilidad de ser considerados y contabilizados para el cumplimiento de los estándares legales, de forma que los que no cumplan las condiciones que son debidas a tales determinaciones o criterios no debieran de calificarse como tales.

Y hay que tener especial cuidado con las reservas de espacios libres públicos. No todo el suelo así calificado o destinado a tales usos podrá computarse a tales efectos. Deben cumplir ciertos requisitos para que sean susceptibles de utilización por la población (dimensiones, topografía –los de acusada pendiente no deben servir a tales efectos, sin perjuicio de que una adecuada urbanización pueda hacerlos practicables, pero considérense los costes de ejecución, ...) sin perjuicio de que han de ser fácilmente accesibles por su localización en la ciudad.

Por otra parte, las dotaciones y equipamientos han de distribuirse de forma que respondan a los ámbitos a los que van a dar servicio y, así también, han de resultar acompasados al desarrollo en el tiempo y el espacio del Plan. De esta forma los sistemas generales situados en suelo no urbanizable no serían computables a los efectos de los estándares legales, como tampoco, en un principio, los previstos en urbanizable no sectorizado que sí lo serán cuando “entren en juego” mediante su sectorización o programación en el desarrollo del Plan y sirviendo a la nueva población derivada de los ámbitos incluidos en los planes de sectorización correspondientes, es decir, sólo cuando se aprueben éstos. Ello no quiere decir, en absoluto, que no puedan ser calificados como sistemas generales, que sí lo son, sólo es, como se ha dicho, a efectos de su contabilización como estándares legales mínimos.

II.7.2. La ordenación de las dotaciones y equipamientos (su distribución espacial y su diseño)

No solamente han de cumplirse unos determinados estándares fijados por Ley, también ha de atenderse a criterios de localización, características y proporciones físicas, etc. En el art. 17 de la LOUA se prevé que deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E) del artículo 9 “Objeto” de la Ley que dice que las determinaciones de los POT y los PGOU deben *“procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio o, en su caso, de cada uno de sus núcleos. La ubicación de las dotaciones y equipamientos deberá establecerse de forma que se fomente su adecuada articulación y vertebración y se atienda a la integración y cohesión social en la ciudad. Asimismo, se localizarán en edificios o espacios con características apropiadas a su destino y contribuirán a su protección y conservación en los casos que posean interés arquitectónico o histórico”*. Así mismo, se dispone en ese art. 17 que deben establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector o área de reforma interior, dentro de cuyos ámbitos han de resolverse las dotaciones y equipamientos propios del mismo y establecer las reservas correspondientes para los de nivel general a que obligue el planeamiento general.

En el art. 10.2.A.b de la LOUA se establece que, en el suelo urbano no consolidado, han de delimitarse –determinación pormenorizada preceptiva y obligada–, además de las áreas de reforma interior, las “ áreas homogéneas a las que se refiere el artículo 45.2.B).c), con la identificación de las parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente y aquellas otras en las que se materialice el cumplimiento del deber de las personas titulares de esta categoría de suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55.3”. Estas áreas homogéneas resultan así un ámbito de referencia en el que ubicar las dotaciones y equipamientos derivados del incremento de aprovechamiento producido por la actuación.

En este caso particular de las actuaciones en suelo urbano no consolidado que se correspondan con la situación prevista en el art. 45.2.B.c LOUA (aquellos casos en que se deba considerar el ámbito dentro de tal categoría de suelo urbano por “precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente) el régimen jurídico será el general establecido para los terrenos no incluidos en unidades de ejecución (según el artº 55.3.a LOUA), no obstante, las cesiones de suelo para dotaciones, que se resulten en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, se ubicarán, preferentemente, en el área homogénea. Sin embargo, se prevé una excepción para cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial por la que “se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles”. En cuanto a la nueva reserva

de dotaciones y equipamientos se dispone que “los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio”.

El RPU78 contiene determinaciones concretas para el diseño de las dotaciones a las que hay que atender, en su papel de norma supletoria y en lo que sea compatible con la LOUA y otras disposiciones vigentes como señala la Disp. Trans. Novena *“Legislación aplicable con carácter supletorio”* de la LOUA.

Así en su art. 49, refiriéndose a las determinaciones de ordenación de los planes parciales, dispone que el sistema local de espacios libres que habrá de disponer el PP, que se organizaría en diversos ámbitos como son los jardines, las zonas deportivas y las de recreo y de expansión, ha de tener carácter complementario del sistema de espacios libres del planeamiento general –nivel de sistema general o con otros de sistema local establecidos desde éste– del que es complementario y con el que habrá de coordinarse.

Para la reserva de suelo que se prevea para centros de carácter docente en que el uso así lo exija en el planeamiento de desarrollo *“deberán agruparse según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas, de acuerdo con lo establecido en el Anexo del Reglamento”* (art. 50 RPU78).

La preocupación por el que las dotaciones y equipamientos sean fácilmente accesibles –desde la red de viaria y, en general, de comunicaciones– y se integren en la estructura urbanística del Plan, queda ya patente desde el RPU78 cuando exige (arts. 50 y 51) que los centros escolares se distribuyan *“adecuadamente en el ámbito territorial del Plan Parcial, a fin de conseguir que la distancia a recorrer por la población escolar sea lo más reducida posible”*, y que la situación de las demás dotaciones o equipamientos (templos, centros asistenciales, sanitarios, parques deportivos y demás servicios de interés público y social) se estudie en relación con tales redes de comunicaciones para garantizar la accesibilidad de todas esas dotaciones y equipamientos.

Como ya se ha apuntado, las dotaciones y equipamientos no son elementos exclusivos del suelo urbano o urbanizable. Comenzando con la Exposición de Motivos, se hace una referencia concreta a la categoría de suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que se define como *“el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho”*, es decir, reconoce que en dicho suelo –eso sí, un suelo transformado por la mano del hombre– cabe la posibilidad –o mejor, la necesidad– de implantar dotaciones, equipamientos e infraestructuras que, en todo caso, que sean susceptibles de localizarse en esa clase de suelo y deban estar en él por sus características y ámbito de servicio. Conforme al art. 52 LOUA *“Régimen del suelo no urbanizable”* de forma general aunque restringida y atendiendo a las determinaciones

que le sean de aplicación al ámbito de que se trate, pueden realizarse actos que sean consecuencias de la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos. No debe olvidarse que este suelo no se trata de un espacio residual sino que juega como los demás en la estructura territorial y urbanística del municipio o el ámbito supramunicipal que corresponda.

En terrenos con el régimen del suelo no urbanizable, su implantación sería mediante su reconocimiento como actuaciones de interés público como así lo prevé el art. 42 de la LOUA, sin perjuicio de su reserva de forma directa en los instrumentos de planeamiento urbanístico general y territorial (lo mismo ocurriría para las infraestructuras y servicios). A través de ese mecanismo se pueden implantar *“actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. Dicha actuación habrá de ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos”*. En el art. 52 citado se prevé que en los suelos así clasificados y que no estén adscritos a categoría alguna de especial protección, pueden realizarse entre otros actos –bien estando expresamente permitidas por el PGOU o PE de desarrollo– los que sean consecuencia de la ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos. Así mismo, se dispone, para la globalidad de dicha clase de suelo –y para el urbanizable no sectorizado– que aquél en el que *“deban implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos sólo podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna”*. Se resalta aquí, aunque sea con este detalle, el que los suelos destinados a tales usos tienen un expreso régimen de protección a fin de defender su futura implantación de forma que ésta no se vea hipotecada por actos de obras o usos que la impidan o dificulten, que en el caso del no urbanizable se contempla como se ha indicado, sin perjuicio, eso sí, de lo que disponga el planeamiento general municipal que podría ser más restrictivo.

Pero estas actuaciones han de considerarse excepcionales –el régimen de las actuaciones de interés público es, en sí, excepcional; no hay más derecho a ellas que el que otorgue la aprobación de un proyecto que cualifique, y ello de forma temporal, el suelo para la actividad de que se trate– y las dotaciones o equipamientos a implantar en el no urbanizable desde el planeamiento general no podrán resolver o computar a efectos del cumplimiento de los estándares legales obligados por Ley para la población del medio urbano. Éstos, obligatoriamente, han de localizarse en suelo urbano o urbanizable sectorizado. En el no sectorizado sólo podrán computar cuando tal tipo de suelo entre a sectorizarse, es decir a intervenir en desarrollo urbano del municipio (como se denominaba en el anterior legislación, a programarse).

No obstante, se pueden prever suelos dotacionales en dicha clase de suelo mediante una calificación directa por el PGOU o por otro instrumento habilitador (PE, por ejemplo). Así,

ejemplo de dotación o equipamiento en suelo no urbanizable son los parques periurbanos que se trata de espacios libres cercanos a los núcleos urbanos –hayan sido o no creados por la mano del hombre–, que se califican como tales por sus valores naturales o por la oportunidad que ofrecen, de cara al disfrute por la población, de un lugar abierto de amplias dimensiones, mayores que las que pueda tener un parque urbano, que resulta cercano a su residencia y que cuentan con cierto equipamiento para su utilización. La figura de los parques periurbanos se contempla en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección (en su art. 2.1..b) como uno de los regímenes de protección previstos en dicha Ley, junto con los Parajes Naturales, las Reservas Naturales Concertadas y las Zonas de Importancia Comunitaria, debiéndose incluir en el Inventario de espacios naturales objeto de protección especial. La declaración y gestión de parques periurbanos son competencias municipales, no obstante, se requiere previamente informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía según el art. 9.12.h de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en la Ley 2/1989 se disponía que su declaración era mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos correspondientes, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente, Forestal y de Caza – actualmente, Consejo Provincial de Medio Ambiente y Biodiversidad–).

II.7.3. Sobre los usos en los parques y jardines públicos

Los parques y jardines, son quizá los espacios que la legislación urbanística, a lo largo del tiempo, ha tratado con más especial cuidado por la significativa importancia que tienen en el diseño de la ciudad –y del territorio en general– y en el medio ambiente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En el RPU78 es donde se pueden encontrar las determinaciones más detalladas acerca de los criterios legales a tener en cuenta para la disposición y diseño de estos espacios. Según los apartados 2 y 3 del artº 49 del RP78 –para las reservas locales e definir por un planeamiento de desarrollo pero también si el PGOU define directamente un ámbito de suelo ordenado pormenorizadamente, tal como permite la LOUA– su disposición en el ámbito del sector –la misma cautela habrá que tener en el caso de áreas de reforma interior, atendiendo también a la LOUA– será de tal forma que constituya un sistema coherente y el diseño de tales espacios será tal que por su tamaño o distribución no invalide su finalidad esencial, evitando su fraccionamiento en la composición de estas áreas que invalide y, además, los usos que permita el Plan Parcial *“para los terrenos destinados a parques y jardines públicos no se podrán prever utilizaciones privativas o anormales que excluyan o limiten el uso público o permitan un uso no conforme a su destino de sistema de espacios libres”*. Como se tratará posteriormente, ambos aspectos, el cuantitativo y el cualitativo han sido objeto de tratamiento particular –para su defensa– por el Consejo Consultivo de Andalucía y el Consejo de Estado.

Por citar algún ejemplo de diseño urbano incorrecto, casi en fraude de Ley, está el caso, bastante corriente por otra parte, de que se dispongan espacios libres en terrenos con

fuertes pendientes cuya utilización es casi imposible o de poco provecho –costoso de urbanizar si es que se intentara adecuarlo a un uso efectivo– o en localizaciones residuales, etc.

II.7.4. Dotaciones en casos particulares

Hay algunos casos particulares en los que la consideración o el tratamiento de las dotaciones se plantea en la Ley de una forma singular.

En los artículos 10.1.A.b y 17.1 de la LOUA –este último en su regla 2ª, como ya se ha referido– se establece una determinación que supone una particularidad en el concepto de equipamiento como es el que pueda integrar en él cierto uso residencial, con la consideración de equipamiento –a implantar en suelo de equipamiento público– cual es el caso de los alojamientos transitorios de promoción pública, si bien matiza que en ningún caso computará como reserva de vivienda protegida la edificabilidad asignada a tales alojamientos.

Otro caso que cabe reseñar en este sentido es el de los terrenos afectados por Servidumbre de Protección del Litoral que aún no se encuentren en curso de ejecución, para los que se prevé (art. 17.7 de la LOUA) que *“el instrumento de planeamiento que los ordene los destinará a espacios libres de uso y disfrute público; hasta tanto, sólo se permitirán actuaciones o usos que no comprometan el futuro uso y disfrute público a que el plan correspondiente habrá de destinarlos”* y, al mismo tiempo, se indica para la Zona de Influencia del Litoral, que se procurará *“la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección”*.

II.8. SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO

En la legislación urbanística es constante la adjetivación de las dotaciones y equipamientos como usos públicos –como también para las infraestructuras y los servicios públicos, éstos así expresamente llamados–, sin perjuicio del reconocimiento expreso de la existencia de elementos privados por servir a intereses privados pero que no pueden ser considerados, en absoluto, como los que deben cubrir los estándares legales mínimos de obligado cumplimiento. No debe llevar a confusión lo previsto en el apartado 3 del art. 17 de la LOUA cuando se dispone que, los instrumentos de ordenación urbanística deberán *“completar las reservas para dotaciones con los pertinentes equipamientos de carácter privado”*, que ya se ha comentado en el apartado, anteriormente desarrollado, referente a las exenciones en el cumplimiento de los estándares, por cuanto en esos ámbitos para los que, en el planeamiento se ha decidido que se cubran sólo parcialmente las reservas públicas, las así fijadas como mínimas obligadas han de entenderse como los estándares que les corresponden legalmente. En cualquier caso, el Plan está obligado a definir el régimen jurídico de cada dotación o equipamiento, además del de las infraestructuras y servicios siguiendo los criterios de la legislación, según el caso que sea.

En el TRLS92 y el RPU78 se indicaba expresamente el calificativo de dominio público para algunas dotaciones y equipamientos y se obligaba a señalar, expresamente también y para todos los tipos de dotaciones o equipamientos, si tenían carácter público o privado. En el TRLS92 (art.72) se disponía que el PGOU debía definir, entre sus determinaciones generales, el carácter público o privado de las dotaciones y, en suelo urbano, concretamente, la delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y de expansión, públicas y privadas, así como los emplazamientos reservados para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés social, señalando, también en este caso, su carácter público o privado, como también señala el art. 29.1 del RPU78. Y para los PPO (art. 83) se señala expresamente que las superficies mínimas destinadas a reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión en proporción adecuada a las necesidades colectivas, que se establecen en dicho artículo, deberán ser de dominio y uso público, precisándose, en general, que respecto de las dotaciones citadas –incluyendo las de espacios libres y zonas verdes– destinadas a centros culturales y docentes y a templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social, el PPO expresará su carácter público o privado con observancia, en su caso, de los mínimos públicos requeridos.

El RPU78, en su art. 25 y refiriéndose a las determinaciones del PGOU, obliga a que en los “parques urbanos públicos”, que constituyen parte de los sistemas de espacios libres, sólo se admitan usos compatibles con su carácter y que no supongan restricción de uso público, mientras que para los PPO (art. 49.1) indica expresamente que las reservas de terreno que el PPO debe establecer para jardines, zonas deportivas, de recreo y expansión son de dominio y uso público.

La LOUA no utiliza, en punto alguno, el término “dominio público” al referirse a las dotaciones, equipamientos infraestructuras y servicios. Sólo se refiere al dominio público natural (por ejemplo, art. 9.A.g o 46.1.a) o a los existentes (art. 112 “Bienes de dominio público”). Pero establece inequívocamente el destino público de los sistemas generales y locales y hace constante referencia al “suelo dotacional público”.

La LOUA, en su artº 10.1.A.c, contempla los sistemas generales –constituidos, como en dicho precepto se expresa, por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público, integrando los parques, jardines y espacios libres públicos, por un lado, y las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos, por otro–, todos ellos, como espacios de uso colectivo, como también plantea el art. 3 al señalar que se entiende por suelo dotacional el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos, cualquiera que sea su uso concreto.

El art. 34 *“Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento”* de la LOUA, en su apartado 1.a, establece que tales actos producirán, de conformidad con su contenido y entre otros efectos, la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones

y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación, mientras que el art. 102 “Criterios y efectos para la reparcelación”, en su apartado 2, establece, igualmente, que el acuerdo aprobatorio de la reparcelación producirá, entre otros efectos, la transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento.

Acudiendo a la legislación de bienes y, en principio a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, según su art. 5 “Bienes y derechos de dominio público o demaniales”, son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales, siéndolos de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución

Por su parte, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en su art. 2 “Clasificación de bienes” y el 3 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía” establece que los bienes de dominio público de las Entidades Locales son, además de los comunales, los destinados a un uso o servicio público. Se especifica en ese mismo art. 3 que son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general, cuya titularidad sea de la Entidad Local y que son bienes de servicio público local, los de titularidad de las Entidades Locales destinados al cumplimiento de las competencias o fines públicos que, en cada momento, les corresponda, tales como Palacios Provinciales, Casas Consistoriales, sedes de las Juntas Vecinales, mercados, cementerios, museos, centros de enseñanza pública, montes catalogados de utilidad pública, piscinas, zonas de deporte y polideportivos y, en general, cualquier otro bien destinado a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Se advierte con ello que las dotaciones y equipamientos previstos en la legislación urbanística como reservas de cesión obligatoria –los estándares legales– tienen una identidad directa con los de dominio público definidos por la legislación de bienes.

Además esa afectación al uso o servicio público como consecuencia de la ejecución de planes urbanísticos, según esa misma legislación andaluza, se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la Entidad Local conforme disponga la legislación urbanística. Así se dispone en el apartado 4 del referido art. 3 del Reglamento. Por otra parte, en el art. 9 “Procedimiento de alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales”, regulando de forma general que corresponderá al Pleno de la Entidad Local acordar la alteración de la calificación jurídica de sus bienes, previo expediente en el que se motive su oportunidad o necesidad que se tramitará con arreglo a un determinado procedimiento, para el caso particular de los instrumentos de planeamiento

general que prevea esos usos públicos, la alteración de la calificación jurídica se produce automáticamente con la aprobación definitiva de dichos instrumentos.

No podrá modificarse –en un planteamiento en cierta forma recíproco a lo anteriormente expuesto– el destino de los bienes de dominio público afectados por los instrumentos de planeamiento general mediante la alteración de su calificación jurídica sin realizarse previamente una innovación de esos instrumentos, de conformidad con la legislación urbanística, también según el art. 3, en su apartado 3 del referido Reglamento. Se llega a mantener el carácter de dominio público hasta la recepción formal aprobada por el Pleno de la Entidad Local en el procedimiento de incorporación como bienes patrimoniales de bienes desafectados del uso o servicio público, incluso cuando procedan de deslinde de dominio público.

Hay que tener en cuenta que la modificación de la calificación del suelo –la eliminación de una dotación o equipamiento–, de un uso público, puede dar lugar a un desequilibrio en la ordenación urbanística que se ve necesitada de una innovación de planeamiento que venga a resolver de alguna forma el desequilibrio producido. La modificación del planeamiento, en general, debe ajustarse a las reglas previstas en el art. 36 *“Régimen de la innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento”* de la LOUA y así si la innovación desafecta el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos –además de otras finalidades como aumentar el aprovechamiento lucrativo de algún terreno o suprimir determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública– deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro –cabe apuntar aquí la cláusula stand-still, por ejemplo, que se analizará posteriormente–. Así mismo, en el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente por razón de la materia, y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social y en el caso en que la nueva calificación de los suelos desafectados sea el residencial, el destino de dichos suelos será el previsto en el art. 75.1.a de la Ley, es decir, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública o, excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.

Las dotaciones y equipamientos públicos en tanto que, siendo de titularidad pública, estén afectados al uso o servicio público y aplicados de forma efectiva a éstos, son bienes de dominio público, debiendo tener en cuenta que, deviniendo de actuaciones de cesión obligatoria y gratuita a la Administración, su alteración conlleva las compensaciones correspondientes que eviten que la situación de la población sufra una disminución de su calidad ambiental y dotacional.

Por último, reseñar que su aprovechamiento urbanístico es nulo, tienen atribuida una edificabilidad que no se considera lucrativa –las parcelas que albergan equipamientos privados, aunque ofrezcan un determinado servicio a la población, su edificabilidad y aprovechamiento son lucrativos como el resto de los suelos privados edificables destinados a usos residenciales, terciarios, etc.– y a tales efectos no intervienen en el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos –al contrario que el “dotacional privado”– como se refleja en los artículos 59 y ss de la LOUA.

II.9. LAS ALTERACIONES DEL PLANEAMIENTO QUE AFECTAN A DOTACIONES. LA CLÁUSULA “STAND-STILL”

La legislación urbanística, ya desde la Ley de 1956, ha contemplado la protección singularizada de las reservas destinadas a dotaciones de forma que su alteración – mediante la correspondiente modificación del planeamiento, de otra forma no ha cabido hacerlo– no suponga un menoscabo del nivel de servicio previamente obtenido. Pero esa cautela no ha sido siempre la misma.

La LS56 tan sólo lo consideraba para los espacios libres o zonas verdes en su art. 39 al disponer que *“cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población”* a esta condición se sumaba otra relativa al quorum necesario en los órganos que intervinieran en su aprobación –que decayó con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del número 3 de la disposición final única y, consiguientemente, del artículo 129 aprobado por el Estado con eficacia supletoria por la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo («B.O.E.» 25 abril; corrección de errores 30 octubre)– o la necesidad de su aprobación por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia, y del Consejo de Estado u órgano autonómico que corresponda y el control previo o supervisión del órgano consultivo estatal o autonómico según el caso.

El Texto Refundido de 1976 y el posterior de 1992 –y, por tanto, con esta última en Andalucía mediante la Ley 1/1997– mantienen tal planteamiento, sometimiento a una tramitación especial y la compensación debida al aumento de volumen y el correspondiente aumento de población, de las modificaciones del planeamiento que afectaran a las zonas verdes o espacios libres. Así, en ellas –art. 49.2 TRLS76 y art. 128.2 TRLS92– se disponía que si la modificación (de cualquier figura: se citan en el punto 1 del primero, los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas) tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se obligaba a que se estableciera –para su aprobación– la previsión de los mayores espacios libres que requiriese el aumento de la densidad de población .

Además, según ambos textos legales –art. 50 y art. 129, respectivamente– si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas

verdes o espacios libres previstos en el Plan –modificación que se denominaba como “cualificada” en el TRLS92 para singularizarla y destacarla al mismo tiempo–, deberá ser aprobada por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente –del Estado en la primera Ley–, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia –del Ministro en la primera–, y del Consejo de Estado u órgano autonómico que corresponda.

En la LOUA se amplía esta consideración especial a las dotaciones y equipamientos (apartado 2 del art. 36 Régimen de la innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento) la postura ha sido más restrictiva y detallada en cuanto que se dispone que en las innovaciones de planeamiento se atenderá a unas reglas tanto de ordenación como de procedimiento, además de las de documentación, de forma general y de forma particular para las que afecten a espacios libres, dotaciones y equipamientos.

En cuanto a la ordenación se establecen las siguientes determinaciones o reglas:

- *“La nueva ordenación deberá justificar expresa y concretamente las mejoras que suponga para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad pública urbanística y de las reglas y estándares de ordenación regulados en esta Ley. En este sentido, las nuevas soluciones propuestas para las infraestructuras, los servicios y las dotaciones correspondientes a la ordenación estructural habrán de mejorar su capacidad o funcionalidad, sin desvirtuar las opciones básicas de la ordenación originaria, y deberán cubrir y cumplir, con igual o mayor calidad y eficacia, las necesidades y los objetivos considerados en ésta” (regla 1ª del apartado 2).*
- *“Toda innovación que aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafecte el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprima determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro.*

En todo caso, sin perjuicio de las competencias de las Administraciones públicas, en el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente por razón de la materia, y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social” (regla 2ª del apartado 2).

Cabe resaltar, pues, que se exige el cumplimiento de requisitos tales como la justificación expresa de las mejoras que suponga la actuación y de la innecesariedad del destino del suelo a esos usos públicos o de viviendas protegidas –previo informe del Organismo competente en la materia– y, además, de lo anteriormente recogido habrá de contemplarse la implementación o mejora de los sistemas generales, dotaciones o equipamientos en la proporción que suponga el aumento de la población que suponga la transformación del

uso y de los nuevos servicios que demande (regla 5ª del apartado 2, incorporada con la Modificación de 2005) y si no fuera posible mantener la proporcionalidad y calidad, con entidad suficiente de forma que queden integrados en la red existente de dotaciones públicas, se podrá, motivadamente, sustituirlas por su equivalente en dinero (regla 6ª del apartado 2, incorporada con la Modificación de 2012).

Esa regla 5ª del apartado 2, en especial, y las similares de las legislaciones anteriores, están en la línea marcada por el derecho comunitario relativa al criterio de mínimo sin retorno o cláusula “standstill”, especialmente dirigida a las innovaciones del planeamiento que supongan un incremento de la capacidad de población o de actividad en virtud de lo cual hay que atender la repercusión que sobre las dotaciones puedan tener tales aumentos. Aunque esta cláusula va más allá.

Así, el Consejo Consultivo de Andalucía (*“Ponencia Especial sobre modificaciones del planeamiento en materia de zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos”* de mayo de 2005) invoca la cláusula “standstill” para defender que, *“aunque se acredite el cumplimiento de los estándares legales, la modificación no debe comportar una disminución de las superficies a ellas destinadas a menos que el expediente acredite un interés público prevalente”*.

Esta consideración especial acerca de los estándares legales alcanza incluso a que si el planeamiento original –el modificado– disponía una dotación superior a la legal, ésta se constituye en el mínimo a mantener, de forma que esa reserva se entiende como un mínimo a respetar.

La doctrina del Consejo de Estado, por su parte, ha reiterado (dictámenes 2059, 2292 y 3297 de 25 de julio, 17 de octubre y 19 de diciembre de 2002) que *“este Consejo de Estado ha sentado el criterio de que, aun cuando se supere dicho arquetipo (estandar), la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga”*.

Como exponía el Consejo Consultivo en su Ponencia, *“el régimen de protección de los espacios libres y equipamientos tiene un claro fundamento constitucional y estatutario”*. La LOUA se hace eco de los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 45, 46 y 47 de nuestra Carta Magna, *“en tanto que reivindican el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; derechos que han de ser ejercidos en ciudades y pueblos cuya conservación, así como el enriquecimiento de su patrimonio histórico, cultural y artístico, han de garantizar los poderes público. Dichos objetivos están amparados igualmente por lo dispuesto en art. 12.3 (apartados 5 y 6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en referencia al Estatuto de 1981, en relación con el de 2007 sería el art. 10.3.7º o el art.*

28), “... es el título competencial en materia de urbanismo el que justifica la inserción de la protección de zonas verdes, espacios libres y equipamientos en la legislación de ordenación urbanística aprobada por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que venga arropado por otros títulos competenciales y preceptos constitucionales y estatutarios sin los cuales no sería comprensible la regulación objeto de análisis”.

“Concretamente, sin olvidar la importante vinculación que presentan con la salud de los ciudadanos, la creación y mantenimiento de zonas verdes y espacios libres, se abordan hoy como una cuestión central en el urbanismo moderno, a partir de la preocupación fundamental por la calidad de vida y la consideración medioambiental en todas sus facetas, en un contexto en el que el ordenamiento jurídico se ha visto obligado a configurar diferentes instrumentos para evitar o atenuar los perniciosos efectos de un crecimiento incontrolado que condicionan la habitabilidad de los asentamientos humanos, entre ellos la contaminación del aire, los ruidos, y la carencia de espacios libres y zonas verdes”.

Por su parte, la protección de los equipamientos “se explica porque los mismos contribuyen a la satisfacción de las necesidades colectivas y son indispensables para el ejercicio de derechos y libertades reconocidos en la CE. Desde esta óptica, el Título I de la Constitución ha de ser obligado punto de referencia a la hora de ponderar la existencia de intereses públicos prevalentes y, en particular, los capítulos I y III, pues es en ellos donde se prevén derechos de los ciudadanos cuya plena realización requiere de la actuación de los poderes públicos o donde aparece prevista esta actuación en orden a la consecución de determinados objetivos que se consideran rectores de la política social y económica. Referentes que, en definitiva, constituyen las señas de identidad del Estado social y democrático de Derecho. La mayor rigidez o flexibilidad en las innovaciones que afectan a los equipamientos dependerá de la vinculación que éstos puedan presentar con el ejercicio de derechos fundamentales o de otra naturaleza y las necesidades existentes para su efectiva realización.

Desde la óptica indicada, es claro el fundamento constitucional y estatutario de la protección de las zonas verdes, espacios libres y equipamientos, a partir de la función social de la propiedad y de la afección de plusvalías a los títulos de intervención combinados en la materia, desde el principal –urbanismo– hasta los de medio ambiente, vivienda, salud, deporte y ocio”.

En cuanto al procedimiento, siguiendo la pauta anterior, se prevé en la LOUA que las modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de los elementos que se tratan en este capítulo –parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos– a los que se añaden aquéllos casos en que se exima de la obligatoriedad de reservar terrenos para viviendas protegidas –reservas que deriven de lo previsto en el art. 10.1.A.b de la LOUA– “requerirán dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía”. Esta última prescripción también está en la línea de lo dispuesto en el art. 129 “Modificación cualificada” del TRLS92 que ya se ha comentado.

No obstante y como señala el propio Consejo Consultivo, la consideración de la cláusula “standstill” no quiere decir que resulte imposible minorar dicha superficie cuando exista

un interés público prevalente además de una garantía procedimental y así señala en el documento antes referido que la configuración de la garantía como una garantía procedimental se centra en el cumplimiento de las exigencias competenciales y formales. Especialmente importante es exigir la suficiencia documental del expediente remitido a consulta (particularmente, en la memoria y planimetría), así como la emisión de informes u otros trámites preceptivos, prestando especial atención al de información pública”. Se recalca también, pues, el *“papel fundamental en la configuración y ejecución de un urbanismo sostenible”* que están llamados a jugar los ciudadanos a través de la participación pública en el proceso de aprobación del planeamiento.

Ya se ha citado anteriormente lo previsto en el art. 10.2.A,g en relación al establecimiento de la “media dotacional” de cada zona de suelo urbano a definir en el PGOU por la que se contaría con un parámetro de referencia para el mantenimiento de las dotaciones y equipamientos, debiendo atender a las circunstancias particulares en los casos de las actuaciones previstas en el art. 45.2.B.c de la LOUA por las que, como consecuencia de *“un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente”* se precise un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, para las que habrá de considerarse el área homogénea de suelo urbano en la que quede englobado el ámbito de la actuación y en las que se podrá actuar conforme lo dispuesto en el art. 55.3.c de la LOUA, que ya se expuesto anteriormente. De conformidad con el propio art. 45.2.B.c se entenderá que se produce tal aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al 10% del preexistente. De esta forma quedarían aquilatadas las modificaciones en el planeamiento urbanístico de este tipo.

Por otra parte, hay que resaltar que la defensa de las dotaciones llega a determinaciones particulares como el que en caso de municipios que no cuenten con instrumento de planeamiento los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos adscribibles a la clase de suelo urbano no podrán en ningún caso, *“comportar la demolición de edificios de valor arquitectónico, histórico o cultural ni la supresión de dotaciones existentes”* (art. 57 “ Normas de aplicación directa”, LOUA).

Además las alteraciones que afecten a dotaciones han de ser consecuentes con los ámbitos o niveles de servicio –general o local– a los que respondan las originales ya que su incidencia es distinta. Ha de analizarse adecuadamente ésta y respetar una determinación urbanística como es la calificación o rango atribuido a tales suelos.

Por último, hay que precisar que es evidente que la consecución del objeto final de tales condicionantes legales dependerá de la actuación del planificador, de sus propios criterios y del especial cuidado que tenga en el diseño urbano, y de los órganos de control y supervisión, pero, al menos, la legislación pretende disponer uno mecanismos y criterios para resolver adecuadamente los problemas que surgen en actuaciones de este tipo sobre elementos destacados del territorio y el medio urbano.

II.10. LA OBTENCIÓN DE LAS DOTACIONES

Cabe observar que la LOUA parece olvidarse de los equipamientos cuando trata en este Capítulo la cuestión de la obtención de las dotaciones –tan sólo se les cita en el art. 145 al tratar las áreas de gestión integrada– si bien habría que dejar a un lado la –ya comentada– indeterminación existente entre unos y otras, ya que los primeros, en cuanto que se trate de suelos destinados a usos públicos al servicio de la población, su obtención se sujeta a las mismas normas.

La LOUA trata la cuestión de la ejecución de las dotaciones –obtención del suelo destinado a ellas y su ejecución material– en el Capítulo III “La ejecución de las dotaciones” (arts. 139 a 142 inclusive) y en el CAPÍTULO IV “Otras formas de ejecución” (SECCIÓN 1ª: art. 143 y la SECCIÓN 2ª “La ejecución en áreas de gestión integrada”).

La actividad de ejecución, en la que se enmarcan las actividades para la gestión de la ordenación urbanística diseñada por el planeamiento –en la fase de ordenación– y la ejecución física de dicha ordenación mediante la urbanización y la edificación, *“corresponde íntegramente a la Administración pública competente en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tenga por objeto dotaciones, sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta”* (art. 85 “Esferas de actuación pública y privada” de la LOUA).

Según el art. 139 “Formas de obtención del suelo y de ejecución” de la LOUA el suelo destinado a dotaciones se obtiene:

- a)** En caso de que estén incluidas o adscritas a sectores o unidades de ejecución mediante:
 - Cesión obligatoria y gratuita.
 - Por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución.
- b)** En el caso contrario: mediante transferencias de aprovechamiento en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución, cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento ;
- c)** Siempre: mediante expropiación forzosa u ocupación directa.

Será el planeamiento general o el de desarrollo, en su caso, el que defina de forma concreta la forma de su obtención, de acuerdo con los métodos o instrumentos antes referidos, atendiendo a los sistemas de ejecución definidos en la Ley (compensación–privado–, cooperación o expropiación –públicos–) cuando estén incluidas o adscritas a áreas de reparto o unidades de ejecución, y con arreglo a los criterios y determinaciones generales que se exponen a continuación.

En concordancia con lo anterior la cesión de los terrenos para dotaciones se contempla en los artículos 51 “Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: Deberes”, 54 “Régimen del suelo urbanizable ordenado” y 55 “Régimen del suelo urbano no consolidado”

de la LOUA al tratar el régimen de cada una de las clases y categorías del suelo y, así, para los casos del suelo urbanizable ordenado y al suelo urbano no consolidado, la LOUA especifica que se establece la cesión obligatoria y gratuita al municipio o Administración actuante de los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones, que comprenden tanto las destinadas al servicio del sector o ámbito de actuación como los sistemas generales incluidos o adscritos al mismo y de forma concreta esos terrenos incluyen, a su vez, los viales, aparcamientos, parques y jardines, centros docentes, equipamientos deportivo, cultural y social, y, también los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos (arts. 54.2.a y 55.2.A LOUA). La LOUA equipara, a tales efectos, al suelo urbano no consolidado incluido en unidades de ejecución con el suelo urbanizable ordenado.

La expropiación forzosa por razón de urbanismo procederá (art. 160 “Supuestos expropiatorios” LOUA) en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Cuando se establezca como sistema para la unidad de ejecución correspondiente.
- b) Cuando deban ser adquiridos forzosamente por el municipio o la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir necesidad urgente de anticipar su adquisición.

En el no urbanizable siempre será por expropiación, en cuanto que no hay compensación de aprovechamiento posible, mientras que en el urbano consolidado, en principio, será por expropiación a menos que se adopte algún acuerdo de los previstos en el apartado 1.b del citado art. 139 (*cesión, venta o distribución en base a transferencias de aprovechamiento*).

Hay que resaltar que esa cesión gratuita no implica que se “arrebate” al propietario del suelo el que corresponda a las dotaciones, sino que, mediante los oportunos mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios, ese suelo pasa a manos del municipio o de la Administración actuante y ese propietario obtiene un determinado aprovechamiento urbanístico en el ámbito de gestión al que se le “asigne” para materializar tal aprovechamiento.

Por otro lado, cabe reseñar que otro suelo que se cede es el correspondiente a los excedentes de aprovechamiento urbanístico y que, precisamente, tales excedentes son los que se podrán destinar a compensar a propietarios afectados por sistemas generales y restantes dotaciones, tal como se ha indicado antes, así como a propietarios de terrenos con un aprovechamiento objetivo inferior al susceptible de apropiación en el área de reparto, y podrán sustituirse por otros aprovechamientos de igual valor urbanístico, o por su equivalente económico.

Esas áreas de reparto son ámbitos generales de gestión a definir por el PGOU o un POI de forma que para la totalidad del suelo urbanizable sectorizado y ordenado, se delimitarán una o varias áreas de reparto, comprensivas de sectores completos y de los sistemas generales incluidos o adscritos a los mismos y para la totalidad del suelo urbano no consolidado, una o varias áreas de reparto, pudiendo incluir o, en su caso, adscribir a ellas terrenos destinados a sistemas generales. Las unidades de ejecución son ámbitos

particulares de ordenación y gestión que, en suelo urbanizable ordenado, lo abarcarán en su totalidad salvo, en su caso, los destinados a sistemas generales. Si bien como prevé el art. 105 “Características y requisitos de las unidades de ejecución” de la LOUA, “la no inclusión de los sistemas generales en unidades de ejecución no impedirá su adscripción a éstas a los efectos de la obtención del suelo correspondiente y de la materialización en ellas por los propietarios afectados del aprovechamiento urbanístico a que tengan derecho”. Así mismo, la Ley prevé que las dotaciones que no se incluyan en unidades de ejecución podrán adscribirse a ellas a efectos de gestión (art. 86 “Contenido y desarrollo de la actividad administrativa de ejecución” de la LOUA).

El caso de las actuaciones en suelo urbano no consolidado que se correspondan con la situación prevista en el art. 45.2.B.c LOUA es particular. Ya se ha indicado que se trata de aquellos casos en que se deba considerar el ámbito dentro de tal categoría de suelo urbano por “precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente”, siendo su régimen jurídico el general establecido para los terrenos no incluidos en unidades de ejecución (según el art. 55.3.a LOUA) y que, no obstante, las cesiones de suelo para dotaciones resultarán en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente que se ubicarán, preferentemente, en su área homogénea. Pero se prevé una excepcionalidad por la que esas reservas pueden ser aportadas en su equivalente económico.

La regla general es –ha sido– que los terrenos de las dotaciones no pueden monetizarse, es decir, no pueden transformarse en dinero y someterlas al tráfico mercantil. Sin embargo, a través de la Modificación de la LOUA introducida en el art. 55 por la Ley 2/2012, de 30 de enero –se añade un punto 3, derivado de la legislación estatal– para los casos en que, a raíz de una modificación de planeamiento en suelo urbano no consolidado correspondiente a la situación prevista en el art. 45.2.B.c por la que incremente el aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, resulte que “los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo”, la cesión de suelo podrá ser sustituida –total o parcialmente– pero sólo de manera motivada, por su equivalente en dinero.

Para tal mecanismo se establecen una serie de condiciones fijadas en este art. 55.3.a y en el 139.2 a manera de “reequilibrio” cuya razón se adivina en la especial importancia de tales elementos, se trata de mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones, y así:

- Tiene que ser motivada expresamente.
- Se establece un plazo máximo de tres años para hacer efectiva la dotación, al obligar al municipio a que la obtenga “mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin”.

- Ese dinero se ha de depositar “en una cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de tales dotaciones” a la que podrá añadir otras cantidades provenientes de actuaciones con el mismo motivo.
- En el caso de que ese fondo provenga de varios depósitos, el plazo de tres años habrá de tomarse “desde la constitución del depósito de mayor antigüedad” y, a partir del cual, y “en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe”, deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto.
- Tal aportación económica “se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento contemplada en el citado artículo –refiriéndose al 55.3.a–, quedando condicionada la publicación del documento en el Boletín Oficial que corresponda a la efectiva entrega de dicha cantidad”.
- En ese caso, el valor de la aportación “se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener”

Esa posibilidad de acumular varios ingresos tiene como fin obtener dotaciones de mayor entidad de forma que se dé cumplimiento a los “criterios de coherencia, funcionalidad y accesibilidad” a los que se refiere el art. 9.E de la LOUA, disposición ya citada anteriormente al tratar las condiciones de ordenación y distribución espacial de las dotaciones y equipamientos.

No obstante, ha de quedar expresamente claro que esa monetarización sólo es posible en esos casos, nunca en las modificaciones “normales” –las que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el art. 10.1.A.b de la LOUA–, tal como recalca la regla 2ª establecida en el artº 36 2.c de la LOUA, artículo dirigido al régimen de las innovaciones de la ordenación del planeamiento. Un detalle muy importante, a dejar inequívocamente sentado, es que la aportación económica así realizada queda afecta exclusiva e ineludiblemente a la obtención de dotaciones y equipamientos públicos, como se ha especificado, no cabe destinarla a otros fines, ni en otros plazos.

La Disp. Adic. Décima de la LOUA introducida por la modificación legislativa de 2012 y que trata sobre la recuperación de dotaciones y aprovechamiento público en actuaciones irregulares en suelo urbano, regula la forma de actuar con tal objetivo atendiendo a dos casos que el PGOU o sus innovaciones puedan considerar, o bien que pueda tratarse de suelo en el que concurran las circunstancias previstas en el art. 45.2.B.c o bien que no concurran las descritas en el artículo 45.2.B para su adscripción al suelo urbano no consolidado.

En el primer caso, siempre que expresamente se justifique la integración y coherencia de las actuaciones irregulares respecto del modelo urbano propuesto y se dé cumplimiento a los deberes regulados en el artículo 55 de la LOUA para tal clase y categoría de suelo, se

dan las pautas a seguir y a imponer en el PGOU para el caso de que se acredite la dificultad de aportar los terrenos para compensar el defecto de dotaciones o la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística (sustitución en metálico, pago al solicitar la autorización en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías a fijar reglamentariamente entre el 10 y el 15%, que se integrará en el patrimonio público de suelo, integración del pago en metálico como medida sustitutiva de la cesión de los terrenos necesarios para las dotaciones en el depósito referido en el artículo 139.2 LOUA, ejecución por equivalencia en los supuestos en los que exista resolución administrativa firme acordando la reposición de la realidad física alterada, únicamente cuando los deberes establecidos por el PGOU o sus innovaciones hayan sido definitivamente cumplidos y sin perjuicio de las sanciones que correspondan). En el segundo caso se dispone que *“la resolución administrativa firme que acuerde la reposición de la realidad física alterada sólo se entenderá ejecutada por equivalencia cuando haya sido íntegramente satisfecha la indemnización que, en su caso, se prevea en dicha resolución en la forma y plazos establecidos en la misma”*.

Por otra parte, y en el mismo sentido de priorizar la gestión y ejecución de las dotaciones, según el art. 140 *“Ocupación y expropiación de los terrenos destinados a dotaciones”* en el caso de gestionar mediante tales mecanismos dichos suelos, cuando no estén incluidos en o adscritos a un sector o unidad de ejecución, tal actuación deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de planeamiento que legitime la actividad de ejecución y si transcurriera tal plazo sin que ocurriera ello podrá se entenderá incoado el procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la Ley si el propietario afectado o sus causahabientes hubieran efectuado requerimiento a tal fin y transcurrieran seis meses desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca.

En el caso de dotaciones incluidas o adscritas a sectores o unidades de ejecución y a manera de medida de control por parte de la Administración expropiante, ésta *“se incorporará a la comunidad de referencia para la distribución de beneficios y cargas que corresponda y por la superficie en cada caso expropiada”*.

Según el art. 141 *“Obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa”*, tales terrenos *“podrán obtenerse mediante su ocupación directa a cambio del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo”*. *“La ocupación directa requerirá el acuerdo con el propietario, y la determinación del aprovechamiento urbanístico que le corresponda y de la unidad de ejecución en la que aquél deba hacerse efectivo”*.

Si se produjera una ocupación temporal de los terrenos destinados a dotaciones, tal tipo de actuación tiene unas condiciones de cara a que no se eternice su tramitación y resolución en cuanto que se dispone que *“los propietarios cuyos terrenos sean objeto de ocupación directa tendrán derecho, en los términos de la legislación reguladora de la expropiación forzosa, a la indemnización que proceda por el tiempo que medie entre*

el día del otorgamiento del acta de ocupación y el de aprobación del instrumento de redistribución de beneficios y cargas en la unidad de ejecución en la que deban hacer efectivos sus derechos” no pudiendo transcurrir más de cuatro años en esa situación de ocupación temporal, de sobre pasarse “*será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 140, sustituyendo la Administración actuante al propietario expropiado en los derechos y deberes que le correspondan en la correspondiente unidad de ejecución*” (art. 142 “Indemnización por ocupación temporal”).

En el caso de actuaciones urbanizadoras no integradas –según el artº 143 LOUA–, cuando no esté prevista en el planeamiento urbanístico ni se efectúe por el municipio delimitación de unidades de ejecución, el suelo preciso para las dotaciones se obtendrá por:

- a) *Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación.*
- b) *Cesión gratuita en virtud de convenio urbanístico.*
- c) *Transferencias de aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos no consolidados no integrados en unidades de ejecución.*
- d) *Adquisición por expropiación, compra o permuta.*

Por su parte, la legislación estatal, el TRLSRU15 en su art. 18 “*Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias*”, plantea deberes legales en las actuaciones de urbanización en la línea de lo que ya establece la LOUA en su art. 51, como es que hay que entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, así como las obras e infraestructuras “*que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública*”.

De forma semejante ocurre en las, igualmente referidas, actuaciones de dotación si bien con cierta salvedad como es que la cesión del suelo correspondiente al aprovechamiento que corresponde a la Administración, en el porcentaje que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, “*se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación*”.

Así mismo, el “*deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario –concepto definido en el art. 26.4 de dicho Texto Refundido– situado dentro del mismo, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*”.

II.11. LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS

En apartados anteriores de este Capítulo se han tratado las infraestructuras al comentar diversos aspectos de las dotaciones y equipamientos en temas que aparecían emparejados o tratados conjuntamente, pero ahora se van a tratar de forma exclusiva.

Las infraestructuras –sus redes y las de servicios con los que se vienen a equiparar o a definir indistintamente y a tratar de forma conjunta– son otros de los elementos que contribuyen a la adecuada ordenación territorial y urbanística del sistema de ciudades y de éstas en sí y, concretamente, como apoyo al desarrollo de las actividades en el medio urbano y rural. En esa utilización un tanto ambigua de la terminología que se detecta en la LOUA, como ya se ha señalado con anterioridad en este Capítulo, el término servicios también se utiliza para referirse, en especial acompañado del calificativo “públicos” a las dotaciones de forma general, además de a las infraestructuras., pero en este apartado nos referiremos a los elementos que componen los servicios urbanísticos básicos que a continuación se detallan.

Así, básicamente, en las redes de infraestructuras y de servicios se vienen a considerar incluidas las de comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía eléctrica, alumbrado, gas, telecomunicaciones, recogida y tratamiento de residuos sólidos y cualquier otro de fines similares, pudiendo reseñar, entre ellos, los de carácter medioambiental. Todas ellas incluyendo tanto sus sistemas y elementos lineales –de conducción– como los puntuales (estaciones de tratamiento de agua potable, depuración de vertidos, centros de transformación y las de mayor entidad, de índole ya territorial, embalses centrales eléctricas,...).

Al igual que con las dotaciones hay que considerar dos niveles de redes: el de sistema general y el de sistema local correspondiéndose en sus rasgos diferenciadores con los de las dotaciones. En este apartado se comenzará por tratar las de orden municipal –general o local– y posteriormente se hará una referencia a las de orden supramunicipal o territorial a través de las determinaciones previstas en la legislación y los planes territoriales.

En el art. 3 de la LOUA “Fines específicos de la actividad urbanística”, dispone que “la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso” y entre otros aspectos::

- *“La determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso” (apartado 2.b).*
- *“La promoción de la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres” (apartado 2.i).*

Ya se ha hecho referencia al art. 9 de la LOUA, al tratar el objeto o los deberes que los PGOU han de tener en cuenta en relación con las dotaciones y servicios públicos en el marco del art. 3 de la Ley y, en su caso, de los planes de ordenación del territorio, pues bien dicha norma también trata los correspondientes a las infraestructuras contempla, que tales instrumentos de planeamiento general, deben:

- *“Propiciar la mejora de la red de tráfico, aparcamientos y el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos y colectivos, así como a reducir o evitar el incremento de las necesidades de transporte” (apartado 9.F).*
- *“Optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor asegurenla funcionalidad, economía y eficacia en las redes de infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de vialidad, transporte, abastecimiento de agua, evacuación de agua, alumbrado público, suministro de energía eléctrica y comunicaciones de todo tipo” (apartado 9.A.e).*

En esta determinación se denota claramente la configuración de las distintas infraestructuras y servicios como una red o sistema.

Por su parte, el artº 10.1.A.c.2 de la LOUA al establecer los sistemas generales que debe definir, el PGOU, junto a los de parques, jardines y espacios libres dispone que se deberán establecer las reservas precisas para *“Infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que, por su carácter supramunicipal, por su función o destino específico, por sus dimensiones o por su posición estratégica, integren o deban integrar la estructura actual o de desarrollo urbanístico de todo o parte del término municipal. Sus especificaciones se determinarán de acuerdo con los requisitos de calidad urbanística relativos, entre otros, al emplazamiento, organización y tratamiento que se indiquen en esta Ley y que puedan establecerse reglamentariamente o por las directrices de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística”.*

En los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico también se contemplan determinaciones en relación con las infraestructuras y servicios públicos. Así, como ya se ha citado al tratar las dotaciones y equipamientos, en los Planes de Sectorización (art. 12 LOUA) incluirán en su contenido sustantivo *“las certificaciones técnicas de los órganos competentes respecto de la suficiencia de las infraestructuras, servicios, ... para garantizar los servicios públicos que la propuesta demande y la ejecución, mejora o reforzamiento de las redes de infraestructuras exteriores afectadas por la nueva actuación”.* También se ha hecho referencia a las obligaciones e los Planes Especiales en relación con las infraestructuras y servicios según lo que señala los apartados 1.a y 4 del art. 14.

Cuando el uso existente en las áreas de reforma interior, propias del suelo urbano pero necesitadas de operaciones de ese tipo para darles el adecuado tratamiento, sea *“intensivo”*, al tratar tales ámbitos, estableciendo las densidades y edificabilidades máximas a cumplir, en el apartado 5 del art. 17, dispone, que *“su ordenación requerirá el incremento de las reservas para dotaciones, la previsión de nuevas infraestructuras o la*

mejora de las existentes, así como otras actuaciones que sean pertinentes por razón de la incidencia de dicha ordenación en su entorno”.

En el caso de innovaciones de planeamiento, se han analizado los condicionantes relativos a las que afecten a espacios libres, parques y jardines, pues en el caso de las infraestructuras y servicios también hay que atender a ciertos requisitos, al igual que en los anteriores elementos citados de forma que esa nueva ordenación *“deberá justificar expresa y concretamente las mejoras que suponga para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad pública urbanística y de las reglas y estándares de ordenación regulados en esta Ley. En este sentido, las nuevas soluciones propuestas para las infraestructuras, los servicios y las dotaciones correspondientes a la ordenación estructural habrán de mejorar su capacidad o funcionalidad, sin desvirtuar las opciones básicas de la ordenación originaria, y deberán cubrir y cumplir, con igual o mayor calidad y eficacia, las necesidades y los objetivos considerados en ésta”* (art. 36 “Régimen de la innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento” LOUA).

Las Actuaciones de Interés Público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable (art.42 LOUA) también comprenden la implantación en este suelo de infraestructuras y servicios además de las ya citadas en su momento, dotaciones y equipamientos, en tanto que concurran en ellas los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico., debiendo, en todo caso, ser compatibles con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos. Es este un aspecto delicado en este sentido ya que el trazado de nuevas infraestructuras o servicios para una determinada actuación que sí se entienda de interés público puede derivar en facilitar la conexión a ellas de implantaciones no permitidas ni deseadas en el no urbanizable. Así, en los casos generales de implantaciones de tales actuaciones habrá de tenerse en cuenta –como obliga la Ley– que el Plan Especial o el Proyecto de Actuación, mediante los cuales se implementen, contendrán, entre sus determinaciones las relativas a las instalaciones que integre, con inclusión de las exteriores necesarias para la adecuada funcionalidad de la actividad y de las construcciones, infraestructuras y servicios públicos existentes en su ámbito territorial de incidencia.

Podría darse el caso de que la implantación de ciertas infraestructuras y servicios puedan corresponderse con actividades de obras públicas ordinarias a que se refiere el artículo 143 de la LOUA. En tal caso no tendrán la consideración de Actuaciones de Interés Público, a los efectos de dicha Ley. Igual consideración merecen para la Ley los elementos para los que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística por lo que tampoco será preciso su tramitación mediante los procedimientos previstos en el art. 42 de la Ley.

Las infraestructuras, junto con los servicios y dotaciones públicas son los elementos fundamentales para la consideración o no como suelo no consolidado de la porción del suelo urbano de que se trate por cuanto el art. 45.2.B dispone que tal categoría de suelo comprenderá los que presenten, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) *Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes.*
- b) *Estar sujeta a una actuación de reforma interior por no contar la urbanización existente con todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos en la proporción y con las características adecuadas para servir a la edificación existente o que se vaya a construir en ellos, ya sea por precisar la urbanización de la mejora o rehabilitación, o bien de su renovación por devenir insuficiente como consecuencia del cambio de uso o edificabilidad global asignado por el planeamiento.*

Lo mismo ocurre con el no urbanizable, por cuanto el art. 46.1.h establece que pertenecen esta clase los terrenos que el PGOU adscriba a esta clase de suelo por, entre otras circunstancias: *“Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público”*, si bien se advierte desde una perspectiva distinta –la de la protección de las grandes infraestructuras–, ya que este suelo se caracteriza por la ausencia –la prohibición– de urbanización.

También las actuaciones que afecten a infraestructuras y servicios en infracción de las determinaciones urbanísticas pueden ser objeto de medidas de disciplina urbanística, como se dispone en los artículos: 185 *Plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística* (acerca de dicho plazo en caso de que afecten a parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente), 207 *Clases de infracciones* (serían muy graves si afectan a parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones), 215 *Obras de urbanización* (sobre sanciones por realizar obras de vialidad, infraestructuras, servicios y otras de urbanización que se ejecuten en cualquier clase de suelo contraviniendo las determinaciones de la ordenación urbanística aplicable) y 220 *Obras en reservas para dotaciones* si se realizara cualquier obra de construcción o edificación e instalación en terrenos destinados a parques, jardines o espacios libres, infraestructuras o demás reservas para dotaciones que impidan, dificulten o perturben dicho destino).

En lo concerniente a la ordenación territorial y las infraestructuras y servicios de carácter supramunicipal se pueden exponer varios detalles de interés. En primer lugar y como ya se ha hecho referencia al tratar las dotaciones y equipamientos, cabe resaltar una previsión básica a tener en cuenta en el planeamiento municipal hacia tales elementos, que plantea la LOTA (Disp. Adic. Segunda) y es que el Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio y particularmente la que también puedan tener en el sistema de comunicaciones y transportes y en las infraestructuras o servicios igualmente de rango supramunicipal.

Según el art. 7.1.b de la LOTA el POT tendría en su contenido *“El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales*

ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas” y según el 7.1.d “Los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico”.

Por su parte los POTAS, según el art. 11.1.b de la LOTA, han de tener en su contenido *“El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos”.*

La LOTA contempla las denominadas “Actividades de planificación” y las de “Intervención singular” en el ámbito de la Comunidad Autónoma y las detalla en su Anexo II, considerando, como tales y entre las primeras, las relativas a la planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras y del transporte público, las de infraestructuras de aducción y depuración de aguas, así como las de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos y la regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte, así como de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, la de la red de carreteras de interés general del Estado, de la red ferroviaria,

Entre las segundas –las de Intervención singular– están las relativas a nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras, nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes, centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas de transporte, nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad, embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 Hm³, infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas, Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.

Pasando a las determinaciones del POTA en relación con las infraestructuras –las previstas en los POTAS no se tratan por la diversa casuística que presentan y existir un gran número de tal tipo de planes– cabe señalar lo dispuesto en la nº 25 relativa al Programa Andaluz de Ciudades y, concretamente, en los contenidos para los Centros Regionales (con carácter de Norma de directa aplicación) –también contempla otras para los otros dos tipos del sistema de ciudades, pero nos centraremos en este de los Centros Regionales–, para las que se prevé:

- *“Dotar a cada Centro Regional de los sistemas generales de articulación y las infraestructuras y servicios que posibiliten su desarrollo territorial y económico y su funcionamiento como Nodos principales en el esquema de articulación regional.*
- *Crear un sistema integrado de infraestructuras y servicios de transporte en cada Centro Regional que garantice una adecuada accesibilidad al territorio y favorezca*

la intermodalidad y la potenciación de los servicios públicos. Dichos sistemas se conformarán a través de la elaboración de Planes Intermodales de Transporte metropolitano, y de los instrumentos adecuados para su gestión (Consortios Metropolitanos de Transporte), en la perspectiva de su integración en una red regional.c) Dotar a los Centros Regionales con infraestructuras y servicios avanzados de telecomunicaciones, a través de la elaboración de Programas Coordinados entre las administraciones públicas (regional y local) y las empresas operadoras.

- *Dotar a los Centros Regionales con infraestructuras y servicios energéticos, implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética y promoción de las energías renovables, a través de Programas Coordinados entre las administraciones públicas (regional y local) y las empresas operadoras. Creación de Agencias de la Energía de ámbito supramunicipal.*
- *Crear un sistema integrado de gestión del ciclo integral del agua en los Centros Regionales a través del cual se garantice el suministro urbano, la depuración y, en su caso, reutilización del agua, a través de un Programa Coordinado de Infraestructuras y Servicios Hidráulicos”.*

II.12. CONCLUSIONES

Las dotaciones, equipamientos e infraestructuras y servicios son elementos fundamentales en la ordenación –territorial o urbanística– del suelo que, además de estructurarla, contribuyen a que el territorio o la ciudad sean más reconocibles por sus habitantes, así como a la convivencia de éstos y a la satisfacción de sus necesidades. Siendo las infraestructuras y servicios en su condición de elementos lineales, básicamente, y más visibles en esa función estructuradora, las dotaciones y equipamientos, aún como elementos puntuales, también constituyen elementos que ligan y estructuran las diversas partes de la ciudad y, en su caso, del territorio, articulándose como una red o sistema conformado por los varios tipos que existen según su uso y el nivel de servicio y ámbito al que sirven. Por eso es importante que el diseño territorial y urbanístico se realice procurando ahormar los asentamientos y las implantaciones aisladas y todos ellos entre sí y ello se consigue, básicamente, mediante los sistemas territoriales y urbanísticos de dotaciones, equipamientos e infraestructuras y servicios.

De hecho la legislación plantea las dotaciones y equipamientos, además de las infraestructuras y servicios, como sistemas, organizándose en cierta forma jerárquica en función de su ámbito de servicio distinguiendo, al menos, dos niveles: sistemas generales y sistemas locales y, dentro de los primeros, se contemplan, a su vez, dos niveles: los municipales y supramunicipales o territoriales y, dentro de estos últimos, atendiendo a su órgano gestor o promotor habría que hablar de comarcales, provinciales, regionales o autonómicos y estatales. Niveles de servicio que hay que respetar en caso de alteración del planeamiento.

Su existencia y las condiciones que presentan son elementos determinantes en la clasificación urbanística del suelo o en la consideración dentro de alguna de las situaciones básicas del suelo que contempla, por su parte, la legislación estatal.

Las dotaciones y equipamientos han de responder y se rigen, básicamente, por estándares. El estándar legal implica un mínimo en extensión de suelo o en techo edificado a cumplir por el planeamiento de forma obligada y se expresa habitualmente mediante una relación entre tales parámetros y la cantidad superficie construida o techo edificado susceptible de ejecutarse en el ámbito de que se trate –y según el uso que corresponda– o en función de la capacidad de acogida de dicho ámbito ya sea de población o de la actividad que sea susceptible de desarrollarse en él.

Pero no solamente han de cumplirse unos estándares cuantitativos, también se ha de atender a criterios de cualitativos de localización, características y proporciones físicas, etc, que faciliten el acceso de la población a la que deban de servir y coadyuven a la función que deben cubrir, impidiendo elementos o usos que dificulten o impidan su destino. Y ello contemplando esa diferenciación –esa “jerarquía”– entre generales y locales. La legislación establece unos criterios y mínimos a cumplir, debiendo el planeamiento general y el de desarrollo concretarlos. En el caso de los territoriales, la legislación no los establece dejando al planeamiento territorial su definición que, a su vez, el urbanístico, igualmente, concretará.

Hay que reseñar la importancia del desarrollo reglamentario en esta materia en el que se deberán aclarar y desarrollar determinados aspectos de la Ley, algunos obligados por aquella y, otros, derivados de la necesidad de aclarar conceptos o adecuar y actualizar algunos criterios generales a situaciones derivadas de casos específicos, como, por ejemplo, pueda ser la legislación sectorial.

La legislación urbanística ha contemplado a lo largo de los diversos textos normativos habidos en el tiempo –la LOUA particularmente– con diverso enfoque o alcance, la protección singularizada de las reservas destinadas a dotaciones de forma que su alteración –mediante la correspondiente modificación del planeamiento– no suponga un menoscabo del nivel de servicio previamente obtenido.

A tales efectos hay que resaltar la línea marcada por el derecho comunitario –que la legislación urbanística recoge– relativa al criterio de mínimo sin retorno o cláusula “standstill”, por la que una innovación del planeamiento que suponga un incremento de la capacidad de población o de actividad ha de atender a la repercusión que sobre las dotaciones puedan tener tales aumentos y mantener el estándar preexistente, llegando a contemplar que si el planeamiento original disponía una dotación superior a la legal, ésta se constituye en el mínimo a mantener, de forma que esa reserva se entiende como un mínimo a respetar. La jurisprudencia o la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía o del Consejo de Estado la contemplan.

Las redes de infraestructuras y de servicios –en las que se vienen a considerar incluidas las de comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía

eléctrica, alumbrado, gas, telecomunicaciones, recogida y tratamiento de residuos sólidos y cualquier otro de fines similares, pudiendo reseñar, entre ellos, los de carácter medioambiental- se organizan también por niveles o sistemas (supramunicipal o territorial y municipal, general y local).

Destacar, por último, que las infraestructuras y servicios, como para las dotaciones y equipamientos o el propio diseño territorial y urbanístico, la necesidad de que cualquier elemento que las constituya respondan a un modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren una adecuada accesibilidad al territorio, favorezcan la intermodalidad y la potenciación de los servicios públicos frente a los privados, la funcionalidad, economía y eficacia en las redes de infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de vialidad, transporte, implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética y promoción de las energías renovables, implantar sistemas integrados de gestión del ciclo integral del agua a través de los cuales se garantice el suministro urbano, la depuración y, en su caso, reutilización del agua, en definitiva, al respeto y la mejora de la calidad ambiental.