

# PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA LAGUNA

## DOCUMENTO DE APROBACIÓN INICIAL

Febrero 2013

### D. MEMORIA DE ORDENACION PORMENORIZADA 1

## D1. LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA DEL PGO DE LA LAGUNA

## ÍNDICE

1. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA-----	2
1.1. Antecedentes legales -----	2
1.2. La definición de ordenación pormenorizada en la legislación canaria -----	3
1.3. Las determinaciones de ordenación pormenorizada según el TRLOTENC -----	4
1.3.1. La ordenación completa de todo o parte del suelo urbano y del urbanizable ordenado ---	5
1.3.2. La división del suelo urbano y urbanizable en ámbitos y sectores -----	5
1.3.3. La organización de la gestión y la programación de la ejecución pública del Plan -----	6
1.3.4. La determinación de reservas complementarias de equipamientos e infraestructuras -----	7
1.3.5. La delimitación de unidades de actuación así como de áreas de gestión integrada -----	7
1.4. Las determinaciones de ordenación pormenorizada en el presente PGO -----	7
1.4.1. Determinaciones urbanísticas sobre la trama urbana-----	8
1.4.2. Determinaciones urbanísticas sobre las piezas-----	8
1.4.3. Determinaciones urbanísticas de gestión -----	9
1.4.4. Determinaciones urbanísticas singulares -----	9
2. ALCANCE Y EFECTOS DE LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA -----	11
2.1. Efectos de la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada -----	11
2.2. Ordenación pormenorizada “completa” en el presente PGO -----	12
2.2.1. Las determinaciones urbanísticas sobre la trama urbana -----	12
2.2.2. Las determinaciones urbanísticas sobre las piezas -----	13
2.2.3. Las determinaciones urbanísticas de gestión-----	15
2.2.4. Determinaciones urbanísticas singulares -----	15
2.2.5. Conclusión-----	15
3. LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA ALTERNATIVA -----	16
3.1. Concepto de ordenación alternativa -----	16
3.2. Finalidad y justificación de la ordenación alternativa-----	17



## 1. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA

### 1.1. Antecedentes legales

La Ley del Suelo de 1975, al regular los planes generales municipales, ya establecía que su contenido se conformaba por dos grandes grupos de determinaciones: las de carácter general y otras que, sin darles ninguna denominación, se especificaban para cada una de las clases de suelo de ese texto legal. La distinción del legislador de 1975 entre esos dos tipos de determinaciones urbanísticas no era exactamente la misma que la que hoy es vigente y, por tanto, no sería exacto hacer una simple equivalencia asimilando las generales a las actuales estructurales y las otras a las pormenorizadas. Las determinaciones *generales* de ese texto legal eran aquéllas que se habían de establecer para el conjunto del municipio y, consecuentemente, *comunes* a las distintas clases de suelo. Las restantes, que podrían haberse denominado *específicas*, se concretaban en contenidos diferenciados en suelo urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable.

Aún así, pese a no haber una exacta equivalencia, esta distinción dicotómica de la antigua legislación estatal supuso una decisiva influencia en la que posteriormente desarrollaron las normas autonómicas. De hecho, y aunque no de forma absolutamente explícita, el Reglamento de Planeamiento de 1978, recurría a las determinaciones de ordenación general (en concreto, la clasificación del suelo y la estructura general y orgánica del territorio) para definir el concepto de revisión del plan general, sugiriendo ya que ésta implicaba la alteración de tales determinaciones (si bien no puntualmente), mientras que en los restantes supuestos se trataría de modificaciones del planeamiento. Cabe afirmar que, aunque fuera de modo indirecto, la división del contenido de los planes generales en dos tipos de determinaciones conllevaba una implícita distinción "jerárquica" entre ellas, criterio que ha sido mantenido y desarrollado en las legislaciones autonómicas posteriores.

El legislador estatal de 1990, preocupado por definir el régimen jurídico de la propiedad inmueble y, en especial, la *adquisición gradual de facultades urbanísticas*, introdujo un nuevo criterio que ha resultado muy relevante en el concepto vigente de ordenación pormenorizada. Para que el propietario estuviera en condiciones de adquirir los sucesivos *derechos* (empezando por el *derecho a urbanizar*) era necesario que la ordenación del planeamiento estuviera suficientemente definida; como mínimo, habrían de estar establecidas las alineaciones y rasantes que señalaran el viario público y, en los terrenos edificables, las condiciones de admisibilidad de usos y los parámetros reguladores de la edificación, además de, en los suelos sometidos a gestión sistemática, los correspondientes ámbitos reparcelatorios y las restantes determinaciones. Como la Ley del Suelo de 1990 no tenía competencias para regular los contenidos de los instrumentos de planeamiento<sup>1</sup>, el legislador opta por no concretar cuáles son las determinaciones que debe contener el planeamiento para que empiece a operar el proceso de adquisición de facultades urbanísticas y se limita a exigir que debe estar aprobado "el *planeamiento preciso* en cada clase de suelo", si bien especifica cuál es ese en cada clase de suelo. En todo caso, lo que interesa destacar es que se reconoce, aún sin identificarlas, que existen ciertas determinaciones *precisas* que son las que tienen aplicación en los actos de ejecución urbanística, toda vez que es a través de éstos que el propietario va adquiriendo los sucesivos derechos. Aparece pues el criterio del *alcance operativo* que, ciertamente, ha resultado clave en la definición conceptual de la ordenación pormenorizada.

<sup>1</sup> Aún así, pese a la declarada voluntad del legislador estatal de acotar su ámbito de regulación a las competencias estatales, lo cierto es que la mayor parte de su contenido fue derogada por la sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional.



## 1.2. La definición de ordenación pormenorizada en la legislación canaria

La distinción entre dos tipos de determinaciones urbanísticas ha sido recogida por casi la totalidad de las legislaciones autonómicas, promulgadas a partir de mediados de la década de los noventa. Ciertamente, no todas usan la misma terminología y así, además del binomio estructurales/pormenorizadas, se encuentra el de generales/detalladas (o específicas) e incluso, como en los antecedentes estatales, se obvia denominar a las determinaciones pormenorizadas. Las relaciones que incorporan los textos legales de las distintas determinaciones presentan un muy alto grado de coincidencias, lo que permite concluir que, al margen de eventuales diferencias menores, en el conjunto del Estado (1) el contenido de los planes generales municipales es sensiblemente el mismo, (2) este contenido se distingue en dos grupos equivalentes de determinaciones y (3) también cada uno de estos dos grupos está formado por contenidos similares. No obstante, pese a esta "homogeneidad" apenas tres textos legales –los de Canarias, Madrid y Navarra– definen conceptualmente lo que entienden por ordenación pormenorizada<sup>2</sup>.

En los tres, el concepto de determinaciones de ordenación pormenorizada se define de forma prácticamente idéntica: aquéllas con un grado suficiente de precisión para permitir la legitimación de actos concretos de ejecución material. Canarias y Navarra (como otras leyes autonómicas) añaden que la determinaciones de ordenación pormenorizada se enmarcan en las de ordenación estructural, estableciendo así su dependencia jerárquica de aquéllas. De esta manera, en el marco legislativo canario (y también en la práctica generalidad del urbanismo de las restantes comunidades autónomas) las notas características de las determinaciones de ordenación pormenorizada son su alcance operativo y su dependencia de las estructurales.

Que tengan alcance operativo significa que las determinaciones de ordenación pormenorizada tienen por objeto regular actos de ejecución concretos. Por ejemplo, cuando un plan general establece que en un ámbito la altura máxima es de 4 plantas, tal determinación debe verificarse cuando el propietario de una parcela interior al mismo solicita una licencia de obra nueva. Por el contrario, que sobre ese mismo ámbito el Plan establezca que se trata de suelo urbano consolidado (la categorización urbanística, determinación de ordenación estructural) supone definir el régimen jurídico-urbanístico del derecho de propiedad (obligaciones y facultades del propietario) pero sin que ello, siendo muy importante, tenga efectos directos para autorizar o denegar ningún acto de ejecución.

De otra parte, que las determinaciones pormenorizadas dependen jerárquicamente de las estructurales implica, de entrada, que las primeras no pueden existir sin las segundas. Así, pueden existir en el plan general partes del territorio municipal que carezcan de ordenación pormenorizada y sobre las que, consiguientemente, no puedan llevarse a cabo actos de ejecución; sin embargo, la totalidad del municipio debe contar con ordenación estructural. Pero, además, supone que las determinaciones de ordenación pormenorizada deben ser congruentes con las estructurales, a las que se supeditan. El ejemplo más claro es probablemente el de la asignación del uso global a un ámbito (determinación estructural); en sí misma esta determinación es insuficiente para autorizar la implantación de una actividad concreta en dicho ámbito ya que ello requiere la regulación de las condiciones de admisibilidad de los distintos usos pormenorizados. Ahora bien, estas condiciones (determinaciones pormenorizadas) deben establecerse de modo tal que su aplicación no suponga la implantación de actividades concretas que, en su conjunto, desvirtúen el uso global asignado al ámbito.

<sup>2</sup> La ordenación estructural (o general) aparece definida conceptualmente en más textos legales. Sin embargo, en la mayoría de ellos, se observa la preferencia del legislador por enumerar las determinaciones de cada uno de los dos grupos, evitando establecer sus definiciones conceptuales.



El TRLOTENC llega incluso a afirmar que las determinaciones de ordenación pormenorizada *desarrollan* las estructurales, lo cual quizá supone dar un contenido excesivamente al concepto de desarrollo. No obstante, tal enunciado es exacto cuando, a través de un plan de desarrollo (por ejemplo, un plan parcial), se establecen las determinaciones de ordenación pormenorizada sobre un ámbito carente de ellas (por ejemplo, un sector de suelo urbanizable no ordenado). En estos casos, las determinaciones del plan parcial (el trazado de la trama urbana, las condiciones sobre la edificación y de admisibilidad de usos, etc) están sin duda desarrollando determinaciones estructurales del plan general que son, justamente, las *instrucciones* que debe observar el plan parcial y que por eso, en este PGO, se denominan determinaciones de desarrollo. Análogamente, y aún siendo menos inequívoco, también es válido considerar que cuando un plan general está ordenando pormenorizadamente un ámbito (por ejemplo, un sector de suelo urbanizable ordenado), está *desarrollando* su propia ordenación estructural, pese a que, por innecesarias, no contenga determinaciones de desarrollo.

No obstante esta aparente claridad en la definición conceptual, en la práctica no siempre es inmediato discernir si una determinación urbanística concreta es estructural o pormenorizada. El motivo radica en que las dos definiciones del TRLOTENC no son necesariamente excluyentes ni tampoco exhaustivas. Así, en primer lugar, cabe concebir alguna determinación de planeamiento que sea componente del modelo territorial (y, por tanto, estructural) y, a la vez, tenga alcance operativo directo en la autorización de algún acto de ejecución. Pero también pueden encontrarse determinaciones que, sin tener alcance directo sobre actos de ejecución, sea difícil admitirlas como constitutivas de la ordenación estructural. Estos posibles problemas de tipificación para determinaciones concretas podrían resolverse si la Ley enumerara exhaustivamente todas las que conforman el contenido de un plan general, señalando respecto de cada una su carácter estructural o pormenorizado. Sin embargo, la relación de determinaciones que se recoge en el artículo 32 TRLOTENC no es en absoluto exhaustiva, sobre todo en lo que se refiere a las pormenorizadas. Además, algunas de las determinaciones que relaciona (tanto estructurales como pormenorizadas) no son estrictamente tales y, al traducirse a éstas, se generan problemas interpretativos sobre su carácter<sup>3</sup>. Estas "ambigüedades" del texto legal canario obligan (y así lo ha hecho este PGO) a redefinir, en interpretación justificada del citado artículo 36, cuáles son las determinaciones concretas que conforman la ordenación pormenorizada.

### 1.3. Las determinaciones de ordenación pormenorizada según el TRLOTENC

El artículo 32 TRLOTENC enumera los cinco "conjuntos de determinaciones" que comprende la ordenación pormenorizada de un Plan General. Correctamente la Ley se refiere a "conjunto de determinaciones" porque cada uno de los contenidos que describe en los cinco párrafos siguientes no es, en el sentido estricto que se le da en este PGO una única determinación, sino varias. A estos efectos, en el presente Plan se entiende por determinación urbanística (sea estructural o pormenorizada) cualquier parte individualizable del mismo que, con contenido completo y coherente en sí mismo, tiene carácter normativo en cualquiera de los grados y alcances posibles. Esta precisión es fundamental porque, tal como se expone en el documento A0, las determinaciones urbanísticas, que conforman el *contenido dispositivo* del Plan General, se estructuran en *Bases de Datos Geográficas (BDG)*. A continua-

<sup>3</sup> Quizá el ejemplo más claro de esta "ambigüedad" del TRLOTENC sea que la delimitación de ámbitos para su desarrollo mediante Planes Parciales y Especiales de Ordenación sea, en suelo urbano no consolidado, una determinación estructural, mientras que la equivalente delimitación de sectores en suelo urbanizable lo sea estructural.

ción, se pasa a analizar cada uno de esos conjuntos de determinaciones con la finalidad de identificar las determinaciones pormenorizadas que ha de incorporar el presente PGO.

### 1.3.1. La ordenación completa de todo o parte del suelo urbano y del urbanizable ordenado

Sin duda este epígrafe es el que mayor ambigüedad presenta de todos con los que el TRLOTENC pretende relacionar las determinaciones pormenorizadas. Es evidente que "la ordenación completa" es el resultado de muchas determinaciones pero, además, no todas son pormenorizadas (la clasificación del suelo, por ejemplo, es una determinación de ordenación estructural pero que forma parte de la "ordenación completa"). De otra parte, tal como está redactado, este epígrafe incluye los cuatro siguientes, los cuales, obviamente, se constituyen por determinaciones que también forman parte de la "ordenación completa". Queda, para aclarar esta confusión, la referencia a los planes parciales ("con el mismo grado de precisión exigible a un Plan Parcial") y así podría pensarse que las determinaciones constitutivas de este primer epígrafe son las que contiene un plan parcial. Así, el artículo 35 establece que "la ordenación pormenorizada (de un plan parcial) comprenderá todas las determinaciones que sean precisas para posibilitar la ejecución del planeamiento, incluyendo las referidas al destino urbanístico preciso y la edificabilidad de los terrenos y construcciones, las características de las parcelas y las alineaciones y rasantes de éstas y las reservas de dotaciones y equipamientos complementarias de las integrantes de la ordenación estructural". Ciertamente, no es una definición exhaustiva de determinaciones pero sí aporta criterios suficientes para entender qué tipo de determinaciones pretende el legislador incluir en este epígrafe tan desafortunadamente definido.

Tanto por las determinaciones que (desordenadamente) cita el texto legal al referirse al contenido de los planes parciales, como por las que se vienen estableciendo tradicionalmente al ordenar pormenorizadamente los suelos urbanos o urbanizables, cabe afirmar que este epígrafe comprende los siguientes grupos de determinaciones urbanísticas:

- a) Las definidoras de la trama urbana, mediante las cuales se divide el suelo ordenado en *piezas y espacios de accesibilidad*, a través del señalamiento, entre otras determinaciones, de las alineaciones y rasantes.
- b) Las reguladoras de la parcela urbanística, y en particular de las condiciones que han de cumplir éstas para ser edificables.
- c) Las reguladoras de la edificación, mediante las cuales se establecen las condiciones formales y de aprovechamiento que deben cumplir los edificios en cada pieza del suelo ordenado pormenorizadamente.
- d) Las reguladoras de los usos pormenorizados, que no sólo suponen asignar a cada pieza "el destino preciso" sino también las condiciones de admisibilidad de los distintos usos posibles de implantarse en la misma. Con estas determinaciones se resuelven también "las reservas de dotaciones y equipamientos" locales, toda vez que éstas no son sino usos concretos.

### 1.3.2. La división del suelo urbano y urbanizable en ámbitos y sectores

Tanto los "ámbitos" (en suelo urbano no consolidado) como los sectores (en suelo urbanizable sectorizado) se corresponden con partes del territorio sobre las que el plan general señala que ha de formularse un plan parcial para definir la ordenación pormenorizada. Es decir, la determinación mediante la cual un plan general delimita un ámbito o un sector no sólo no es de ordenación pormenorizada (a pesar de estar listada entre éstas en el TRLOTENC) ya que no tiene alcance operativo directo sobre los actos de ejecución, sino que justamente significa el reconocimiento explícito de que en los terrenos delimitados como ámbito o sec-

tor no se establecen determinaciones de ordenación pormenorizada y, por ello, se encomienda tal labor al correspondiente instrumento urbanístico de desarrollo.

Si delimitar ámbitos y sectores es una determinación de ordenación estructural, también lo son, obviamente, todas las que el Plan General establezca sobre cada uno de éstos y que han de servir de base para desarrollar las correspondientes ordenaciones pormenorizadas a través de los planes parciales pertinentes. La fijación del aprovechamiento urbanístico medio de cada sector, por ejemplo, cuantifica el contenido económico del derecho de los propietarios del mismo, cuestión que en absoluto puede considerarse "pormenorizada". Ahora bien, dicha cuantía del aprovechamiento "asignado" por el plan general a un sector (determinación estructural) ha de ser desarrollada congruentemente por el plan parcial al establecer en cada una de las *piezas* que defina las condiciones de edificación y de admisibilidad de usos (determinaciones pormenorizadas que quedan incluidas en el epígrafe anterior).

Así pues, pese a lo señalado en el TRLOTENC, no cabe considerar la delimitación de ámbitos y sectores ni las determinaciones asignadas desde el PGO a cada uno de ellos como de ordenación pormenorizada sino, por el contrario, de ordenación estructural. En la sistemática llevada a cabo en este PGO de individualización y ordenación de las determinaciones, todas ellas forman parte del grupo de las *determinaciones de desarrollo*, que se describen en el documento A8 de la Memoria de Ordenación Estructural y se regulan en el Título 3 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Estructural.

### 1.3.3. La organización de la gestión y la programación de la ejecución pública del Plan

El tercer grupo de determinaciones de ordenación pormenorizada que relaciona el TRLOTENC está claramente vinculado a la faceta del plan general como instrumento operativo. Mientras las determinaciones a que hace referencia el primer epígrafe tienen el carácter de "reglas de juego" con vocación de permanencia (la altura que deben tener las edificaciones, los usos que deben existir), éstas tienen por objeto llevar a cabo procesos de transformación de la realidad previa para adecuarla a la "imagen" de ordenación que se persigue. Se trata de las llamadas *determinaciones urbanísticas de gestión*.

"Organizar la gestión" ha de querer decir, de entrada, delimitar los ámbitos del territorio en los cuales el plan general establezca que han de llevarse a cabo actuaciones de gestión urbanística, sean éstas sistemáticas o asistemáticas. Han de llevarse a cabo actuaciones de gestión urbanística, en la definición de este PGO (acorde con la tradición del planeamiento), cuando es necesario urbanizar y/o pasar al dominio público inmuebles (básicamente suelos) privados. Estas actuaciones pueden hacerse de distintas formas, en función tanto de su objeto como, sobre todo, del régimen jurídico-urbanístico del suelo en el que se sitúan (categoría urbanística); cada una de estas distintas formas se denomina, en este PGO, *modalidad de gestión*. En consecuencia, las determinaciones de gestión del plan general comprenden tanto la delimitación de los *ámbitos de gestión* como la asignación a cada uno de ellos de la correspondiente *modalidad de gestión* a través de la cual debe acometerse la misma<sup>4</sup>.

De otra parte, la "programación de la ejecución del Plan", sea la pública o la privada, consiste básicamente en establecer para cada una de las actuaciones que el PGO establece que han de llevarse a cabo el plazo temporal en que deben acometerse. Estas determinaciones, además, pueden (y deben) completarse con la asignación del agente encargado de realizarlas así como con la evaluación económica de los costes que suponen, contenidos ambos

<sup>4</sup> También forman parte de las determinaciones de gestión la regulación normativa de cada una de las modalidades definidas por el Plan General (Títulos 6 y 7 de las Normas de Ordenación Pormenorizada).



imprescindibles para verificar la viabilidad de las propuestas del Plan. Tradicionalmente, estas determinaciones pormenorizadas se incorporan en los Programas de Actuación y Estudios Económico-Financieros de los planes generales.

#### 1.3.4. La determinación de reservas complementarias de equipamientos e infraestructuras

Esta "determinación" relacionada por el TRLOTENC se concreta en la calificación expresa de terrenos concretos con el uso de equipamiento o de infraestructura. En realidad, no es más que una específica regulación de las condiciones de admisibilidad de usos pormenorizados, una de las determinaciones que se recogían en el primer epígrafe. En la mayoría de los suelos, tales determinaciones se concretan estableciendo un "régimen abierto" de admisibilidad de usos: se prevé un *uso principal* (aquél que, en principio, es el normal en las parcelas del área correspondiente) pero se admiten también otros usos que pueden implantarse incluso en sustitución del principal. Sin embargo, determinados terrenos necesariamente han de destinarse a usos de equipamientos o de infraestructuras (en casi todos los casos de dominio público) y estos usos no sólo han de ser el *principal* sino también *obligatorio* (sin perjuicio de que admitan otros complementarios).

En el modelo de regulación de la admisibilidad de los usos pormenorizados de este PGO la determinación básica es la que asigna a cada pieza el *carácter* de cada uno de los usos en la misma, mediante el cual se establece si el uso puede y/o debe instalarse o no en las parcelas de dicha pieza (pero no las condiciones que debe cumplir). La *calificación expresa* de terrenos con destino de equipamiento o infraestructura (en especial los de dominio público) se resuelve por este PGO mediante la asignación a tales usos concretos en las piezas "reservadas" del carácter *principal obligatorio*. Por tanto, el contenido de este cuarto epígrafe del TRLOTENC se integra, en la sistemática de este Plan General, como parte de las determinaciones reguladoras de los usos pormenorizados, ciertamente de naturaleza pormenorizada.

#### 1.3.5. La delimitación de unidades de actuación así como de áreas de gestión integrada

El quinto y último grupo de determinaciones de ordenación pormenorizada que relaciona el TRLOTENC se refiere a la delimitación de unos específicos *ámbitos de gestión* (las unidades de actuación y las áreas de gestión integrada) y a la asignación de las determinaciones complementarias consecuentes. Estas determinaciones han de entenderse incluidas en el epígrafe tercero ya que ciertamente forman parte de la "organización de la gestión" y, como ya se ha expuesto, se integran dentro de las que en este PGO se denominan *determinaciones urbanísticas de gestión*.

### **1.4. Las determinaciones de ordenación pormenorizada en el presente PGO**

Revisadas las que el TRLOTENC relaciona como determinaciones de ordenación pormenorizada de los planes generales, este subcapítulo tiene por objeto señalar, de forma ordenada, cuáles son las que el presente PGO ha considerado como tales y a cuya descripción y justificación se dedican los siguientes documentos de esta volumen de la Memoria de Ordenación Pormenorizada. Para ello, en este subcapítulo introductorio, se agrupan las distintas determinaciones que conforman la ordenación pormenorizada del Plan General en grupos (o "conjuntos de determinaciones", en la terminología del TRLOTENC) que se corresponden con la tradición del planeamiento urbanístico canario y español.

Conviene recordar (véase el documento A0 de la Memoria de Ordenación Estructural) que cada determinación (tanto estructural como pormenorizada) se constituye en este PGO como un *campo* de una Base de Datos Geográfica (BDG). Los grupos de determinaciones de ordenación pormenorizada guardan estrecha relación con la estructuración de las distintas



BDG que sistematizan el presente PGO así como con los *planos de ordenación pormenorizada* en los que se recogen gráficamente los valores de las mismas. Por ello, la agrupación que a continuación se describe es consustancial con la propia sistemática del Plan General.

#### 1.4.1. Determinaciones urbanísticas sobre la trama urbana

Son todas aquéllas mediante las cuales el presente PGO define la *trama urbana*, entendiéndose por ésta la específica división de un ámbito territorial ordenado en dos tipos básicos de recintos: *espacios de accesibilidad* y *piezas*. El elemento urbanístico fundamental que genera esta división ordenadora del territorio es la *alineación*, por lo cual las determinaciones referidas a las mismas (desde su propio trazado hasta otras características normativas) son las básicas e imprescindibles de este grupo. Pero también forman parte de este grupo de determinaciones las que tienen por objeto la delimitación de los recintos resultantes de la división (piezas y espacios de accesibilidad) y la asignación a cada uno de ellos de valores normativos básicos (en especial los referidos a su disposición altitudinal).

Además de las anteriores, suficientes e imprescindibles para la definición de una trama urbana de un ámbito ordenado, también se incluyen en este grupo las determinaciones de ordenación de los tramos viarios, distinguiendo a su vez entre las denominadas *básicas* y *complementarias* (entre estas últimas las referidas al diseño interior de los espacios de accesibilidad así como a las indicaciones de ordenación de la movilidad).

Todas estas determinaciones, que se exponen y justifican en el documento D2 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada, quedarían incluidas en el demasiado genérico primer epígrafe del TRLOTENC ("la ordenación completa de todo o parte del suelo urbano y del urbanizable ordenado"), tal como ya se ha justificado. La sistematización de las mismas se resuelve en las BDG-09 (Alineaciones), BDG-10 (Espacios de accesibilidad), BDG-11 (Elementos viarios) y BDG-12 (Señalización). La definición normativa de cada una de ellas así como de su alcance operativo se contiene en el Título 2 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. Finalmente, los componentes gráficos de estas determinaciones (que constituyen la mayoría del contenido de las mismas) se recogen en los planos P1 y P2 de Ordenación Pormenorizada.

#### 1.4.2. Determinaciones urbanísticas sobre las piezas

Los grupos de determinaciones referidos en el anterior epígrafe 1.3.1 que tienen por objeto la regulación de la parcela urbanística, de la edificación y de la admisibilidad de los usos son siempre de aplicación sobre los recintos de la trama urbana que en este PGO se denominan *piezas*. De hecho, se define la pieza como todo recinto interior a una manzana urbanística (o coincidente con ésta) sobre el que planeamiento establece condiciones homogéneas de ordenación pormenorizada. Así pues, por razones de simplificación sistemática, en este PGO se agrupan los tres conjuntos "tradicionales" de determinaciones pormenorizadas (sobre la parcela, sobre la edificación y sobre los usos) en un único grupo, en tanto todas son determinaciones urbanísticas sobre las piezas. Esta agrupación no implica, en todo caso, que no se mantenga, a efectos tanto descriptivos y justificativos como normativos, la clasificación que tradicionalmente viene siendo usada en el planeamiento.

En base a lo anterior, las determinaciones reguladoras de la parcela urbanística y de la edificación se exponen y justifican en el documento D3 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada, regulándose sus definiciones y alcances operativos en el Título 3 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. En cuanto a las determinaciones reguladoras de las condiciones de admisibilidad de los usos pormenorizados, éstas se exponen y justifican en el documento D4 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada, regulándose

sus definiciones y alcances operativos en el Título 4 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. De otra parte, los *valores normativos* que estas determinaciones tienen en cada una de las piezas resultantes de la ordenación se recogen en *fichas* específicas (una para cada pieza), adjuntas como anexo a las Normas Urbanísticas.

La sistematización de las determinaciones sobre las piezas se resuelve en las BDG-13 (Piezas), BDG-14 (Disposición), BDG-15 (Mínimas Áreas No Ocupables) y BDG-16 (Imagen edificada). Por último, en el plano P2 se identifican todas las piezas (mediante sus códigos específicos) distinguiéndolas en función del *uso principal* asignado.

#### 1.4.3. Determinaciones urbanísticas de gestión

Las determinaciones urbanísticas de gestión son aquellas que el PGO establece para posibilitar la ejecución efectiva de sus previsiones y comprenden las relacionadas en el texto legal y recogidas en los anteriores epígrafes 1.3.3 y 1.3.5. Las determinaciones de gestión, a diferencia de las restantes, no se establecen sobre la totalidad del suelo ordenado pormenorizadamente, sino sólo sobre aquellas partes del mismo en que el PGO prevé actuaciones de publicación y/o urbanización. La extensión completa de los terrenos sometidos a una gestión unitaria se denomina en este Plan General ámbito de gestión, que es el recinto respecto del cual operan las determinaciones urbanísticas de gestión. Además, se han delimitado otros ámbitos, denominados *recintos de actuación* (sean de *obtención* o de *ejecución*) cuya extensión está limitada a los suelos que han de ser objeto, respectivamente, de publicación o de urbanización y sobre los cuales se aplican determinaciones específicas de gestión relativas a la programación (el plazo en que han de llevarse a cabo, el agente y el coste estimado).

Las determinaciones urbanísticas de gestión se exponen y justifican en el documento D5 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada, regulándose cada una de las modalidades, asistemáticas y sistemáticas, en los Títulos 5 y 6 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. La sistematización de las determinaciones sobre los ámbitos de gestión se resuelven en las BDG-17 (Gestión asistemática) y BDG-18 (Gestión sistemática), mientras que las que se aplican sobre los recintos de actuación se recogen en las BDG-19 (Obtención) y BDG-20 (Ejecución). Los valores normativos de estas determinaciones para los ámbitos de gestión, además de en las bases de datos geográficas, se recogen en fichas y tablas específicas adjuntas como anexo a las Normas Urbanísticas; a su vez, los valores de las determinaciones asociadas a cada actuación (sea de obtención o de urbanización) se recogen en tablas en el volumen H (Programa de Actuación y Estudio de Sostenibilidad económica). Por último, en el plano P3 se identifican todos los ámbitos de gestión (mediante sus códigos específicos) distinguiéndolas según la *modalidad* asignada.

#### 1.4.4. Determinaciones urbanísticas singulares

Además de los grupos de determinaciones de ordenación pormenorizada ya expuestos, este Plan General contiene dos grupos de determinaciones que se han dado en llamar *singulares* en la medida en que operan sobre inmuebles individualizados prevaleciendo sobre las restantes determinaciones de ordenación pormenorizada. Estos inmuebles sometidos a regímenes singulares son los que el PGO integra en dos *Catálogos*: el de inmuebles de protección y el de edificaciones preexistentes en suelo rústico.

Las determinaciones sobre la protección del patrimonio se exponen y justifican en el documento D6 de esta Memoria de Ordenación Pormenorizada, regulándose las condiciones correspondientes en el Título 7 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. La sistematización de las determinaciones que conforman el catálogo de protección se resuelven en la BDG-06 (Catálogo); además, las fichas del Catálogo se acompañan como

anexo a las Normas Urbanísticas. Las determinaciones sobre las edificaciones preexistentes en suelo rústico se exponen y justifican en el documento D7 de esta Memoria, regulándose en el Título 8 de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada. La sistematización de las mismas se recoge en la BDG-07 (Catálogo de edificaciones en rústico).

## 2. ALCANCE Y EFECTOS DE LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA

### 2.1. Efectos de la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada

En los municipios mayores de 10.000 habitantes (como es el caso de La Laguna) el artículo 33 TRLOTENC ordena que de la documentación del Plan General se desglose un **Plan Operativo** que viene constituido por el conjunto de las determinaciones de ordenación pormenorizada. El objeto de este precepto es que, mientras se concibe el contenido estructural del PGO como la parte más "estable" de la ordenación urbanística, se entiende en cambio que el contenido pormenorizado debe ser actualizado (al menos cada cuatro años) de acuerdo a la evolución del desarrollo urbanístico. Tal *actualización* puede limitarse sólo a las determinaciones relativas a la organización de la gestión y a la programación de la ejecución pública, pero obviamente, puede incluir a cualesquiera otras determinaciones pormenorizadas.

Aunque el TRLOTENC no es lo suficientemente claro que sería deseable, de su propia lógica debe deducirse que la distinción entre las determinaciones estructurales y pormenorizadas tiene efectos diferenciales en lo relativo a las condiciones y procedimientos en que pueden alterarse, durante la vigencia del Plan General. La primera conclusión es que ninguna alteración de las determinaciones de ordenación pormenorizada establecida por el PGO tiene el carácter de *revisión*, tanto porque ni supone una reconsideración del modelo de ordenación (que es la definición "clásica" del concepto) ni queda incluida en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56 del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (RPIOSPC). Consecuentemente, dado que el artículo 58 RPIOSPC establece que "toda variación del contenido de los instrumentos de ordenación que no sea susceptible de considerarse revisión, requerirá la tramitación de modificación", las llamadas *actualizaciones*, así como toda alteración de cualquiera de las determinaciones de ordenación pormenorizada del Plan General, habrían de considerarse, en principio, *modificaciones* del mismo.

La aprobación definitiva de las modificaciones que sólo alteran determinaciones de ordenación pormenorizada compete al Ayuntamiento de La Laguna, tal como establece el artículo 79 RPIOSPC. Sin embargo, hay que entender que esta regla es de aplicación para las *modificaciones ordinarias* y no para las *cualificadas*<sup>5</sup>, las cuales han de ser aprobadas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC). En todo caso, lo que importa resaltar como conclusión es que es necesario que el propio instrumento de ordenación distinga inequívocamente el carácter estructural o pormenorizado de cualesquiera de sus determinaciones porque ello es necesario para conocer su grado de importancia en la ordenación urbanística y, consiguientemente, las condiciones específicas en que puede procederse a su alteración. El presente PGO, al haber individualizado de forma sistematizada todas las determinaciones urbanísticas que conforman su contenido dispositivo, cumple este requisito de concreción precisa del carácter estructural o pormenorizado de cada una de ellas. Así, cada una de las Bases de Datos Geográficas (BDG) en la cual se sistematiza una o varias determinaciones tiene asignado su carácter estructural o pormenorizado. De otra parte, todas las determinaciones de ordenación pormenorizada se definen y regulan en los Títulos correspondientes de las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada (volumen F de la documentación del Plan General). Por último, en el subcapítulo 2.3 de este documento se

<sup>5</sup> Son *modificaciones cualificadas* aquellas que afectan a espacios libres o incrementan el volumen edificable (artículo 59 RPIOSPC).

expone y justifican los criterios con los que este PGO regula las alteraciones de sus determinaciones de ordenación pormenorizada.

## 2.2. Ordenación pormenorizada “completa” en el presente PGO

Como ya se ha expuesto, el TRLOTENC se refiere a la “ordenación completa de todo o parte del suelo urbano o del urbanizable ordenado”. Obviamente, la ordenación de un ámbito de suelo urbano o urbanizable se conforma por el conjunto de determinaciones urbanísticas que el instrumento correspondiente, en este caso el PGO, establece sobre el mismo. La Ley, sin embargo, no aclara lo que ha de entenderse por “ordenación completa” o, visto a la inversa, cuando la ordenación de un ámbito territorial no es completa. Ha de deducirse, ciertamente, que la *completud* de la ordenación se refiere siempre a la pormenorizada, toda vez que las determinaciones que constituyen la ordenación estructural han de estar siempre establecidas por el Plan General. En consecuencia, de acuerdo a la definición de ordenación pormenorizada del artículo 32 TRLOTENC, ha de entenderse que un ámbito no cuenta con ordenación completa cuando las determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el Plan General no son suficientes para permitir la legitimación de las actividades de ejecución. Ahora bien, aunque ya se han identificado las concretas determinaciones pormenorizadas del Plan General (y cada una de ellas se describe en los siguientes documentos de este volumen de Memoria y se define y regula en las Normas Urbanísticas de Ordenación Pormenorizada), falta dilucidar los criterios precisos mediante los cuales discernir si un ámbito, sobre el cual el PGO establece unas concretas determinaciones pormenorizadas, cuanta ya con la ordenación completa o, por el contrario, ésta ha de ser completada añadiendo nuevas determinaciones mediante el correspondiente instrumento de desarrollo.

Ha de tenerse en cuenta que para que un terreno (una parcela urbanística) cuente con ordenación suficiente para legitimar los actos de ejecución no es necesario establecer todas las determinaciones pormenorizadas que se usan en la práctica habitual del urbanismo; es más, lo normal (y conveniente) es que gran parte de las determinaciones disponibles no se apliquen. La *altura máxima en número de plantas*, la *edificabilidad máxima* y el *porcentaje máximo de ocupación en planta*, por ejemplo, son tres determinaciones de ordenación pormenorizada (de regulación de la edificación) que habitualmente no se establecen simultáneamente sobre una parcela. Ahora bien, que falte alguna (o varias) de estas u otras determinaciones no significa que dicha parcela carezca de ordenación pormenorizada. La pregunta es cuáles son las determinaciones pormenorizadas que *como mínimo* debe establecer el PGO para entender que la ordenación está completa y, por tanto, es suficiente para legitimar actos de ejecución. No hay una respuesta unívoca; no obstante, teniendo en cuenta los grupos de determinaciones de ordenación pormenorizada en que éstas se han dividido en el subcapítulo 1.4, se pasa a continuación a establecer los criterios que el presente Plan General asume.

### 2.2.1. Las determinaciones urbanísticas sobre la trama urbana

Estas determinaciones son imprescindibles para que exista ordenación pormenorizada, toda vez que si el planeamiento no ha establecido la división de un ámbito territorial en: *espacios de accesibilidad* y *piezas* no es posible que existan *parcelas urbanísticas*, que son las unidades espaciales de referencia para los actos de ejecución. La determinación fundamental de todas las definidoras de la trama urbana es el trazado de las *alineaciones*, ya que la definición de éstas conlleva la delimitación de manzanas y tramos viarios.

Consiguientemente, un terreno *no contará* con ordenación pormenorizada si el mismo no está incluido dentro de una pieza o de un tramo viario. Ello quiere decir que la primera condición para que un suelo tenga ordenación pormenorizada es que aparezca sistematizado en la BDG-10 (Viario) o en la BDG-13 (Piezas). Si un terreno forma parte de un *espacio de*



*accesibilidad* en la BDG-10 tendrá asignado el código específico que le identifica y los valores sustantivos que procedan sobre las restantes determinaciones asociadas, de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) La determinación **Nivel**, en tanto define la relación altimétrica básica de cada espacio de accesibilidad, ha de tener asignado siempre un valor sustantivo (-2, -1, 0, 1 o 2, y nunca *No Procede*) para que el suelo cuente con ordenación pormenorizada.
- b) La determinación **Jerarquía** se establece sobre todos los viarios en sentido estricto; consiguientemente, sobre los espacios de accesibilidad con uso de espacio libre se asigna el valor *No Procede*. Por tanto, para que un suelo incluido en un *espacio de accesibilidad* tenga ordenación pormenorizada completa debe tener asignado un valor sustantivo en la determinación **Jerarquía**, salvo que se trate de un espacio libre.
- c) La determinación **Uso Pormenorizado** se establece sobre todos los recintos con el carácter de espacio de accesibilidad; por tanto, para que un suelo incluido en un *espacio de accesibilidad* tenga ordenación pormenorizada completa deberá tener asignado un valor sustantivo en esta determinación.
- d) El valor de la determinación **Rasante** sólo se establece expresamente en ciertos recintos de espacios de accesibilidad (véase subcapítulo 4.3 del documento D2). Consiguientemente, la ausencia de valor sustantivo para esta determinación (*No Procede* en la BDG-10) no supone que los terrenos correspondientes no cuenten con ordenación pormenorizada completa.
- e) Las restantes determinaciones de la BDG-10 (*Carriles y Sección Tipo*), sin perjuicio de que este PGO las establece sobre todos los viarios en sentido estricto (asignando el valor *No Procede* a las plazas), no se consideran imprescindibles y, consiguientemente, la ausencia de alguna de estas determinaciones no supone que dicho tramo viario carezca de ordenación pormenorizada completa.
- f) Finalmente, todas las determinaciones sistematizadas en las BDG-11 (Elementos viarios) y BDG-12 (Señalización) tampoco se consideran imprescindibles por lo que, la ausencia de alguna de ellas no supone que la ordenación pormenorizada del correspondiente tramo viario esté incompleta.

En aplicación de los anteriores criterios, todos los *espacios de accesibilidad* delimitados por el presente Plan General cuentan con las determinaciones definidoras de la trama urbana necesarias para considerarlos con ordenación pormenorizada completa, salvo los tramos viarios que, en la BDG-10 carecen de código identificativo. Estos únicos tramos viarios, dibujados en los planos del presente PGO pero sin ordenación pormenorizada, son los siguientes:

- A) Aquéllos que discurren por terrenos categorizados como *suelo urbanizable no sectorizado*, cuyos trazados tienen el carácter de instrucciones de desarrollo que han de ser consideradas en la eventual sectorización de los correspondientes terrenos.
- B) Aquéllos que discurren por terrenos al exterior de los límites municipales, cuyos trazados se han dibujado para expresar adecuadamente la estructura viaria cuando la misma se completa fuera de La Laguna; obviamente dichos trazados no tienen el carácter de determinaciones urbanísticas del presente PGO.

### 2.2.2. Las determinaciones urbanísticas sobre las piezas

Si un terreno forma parte de una *pieza* en la BDG-13 tendrá asignado el código específico que identifica a ésta y los valores sustantivos que procedan sobre las restantes determinaciones asociadas, de acuerdo a los siguientes criterios:



- a) El Plan General siempre establece alguna determinación sobre la parcela urbanística en todas las piezas, ya sea fijando *parcelación vinculante* o, de no ser así, asignando un valor sustantivo (distinto de *No Procede*) a cualesquiera de las restantes (*lindero mínimo frontal, superficie mínima de parcela y/o círculo mínimo inscribible*).
- b) Ninguna de las determinaciones reguladoras de la edificación es imprescindible para que la pieza correspondiente cuente con ordenación pormenorizada completa. En cada pieza, el Plan General establece los valores sustantivos de aquellas determinaciones que se han considerado las más adecuadas para regular la edificación de acuerdo a los objetivos de ordenación del entorno. En todo caso, ya sea directamente mediante la asignación de la edificabilidad máxima o de la combinación de altura y porcentaje de ocupación, ya sea indirectamente mediante la aplicación de condiciones de disposición (alfanuméricas o gráficas) de, este PGO siempre establece valores normativos que permiten, para toda parcela urbanística incluida en una pieza, cuantificar la superficie edificable máxima<sup>6</sup>.
- c) Tradicionalmente, la principal función del planeamiento urbanístico ha consistido en *calificar* el suelo, entendiéndose esta operación como la asignación de cuáles usos y cuáles no pueden implantarse en los correspondientes terrenos. En consecuencia, las determinaciones reguladoras de las condiciones de admisibilidad de los usos pormenorizados (sistematizadas en los campos *Uso Principal* y *REA* de la BDG-13) son también imprescindibles para que los terrenos incluidos en una pieza cuenten con ordenación pormenorizada completa.

En resumen, este PGO establece la ordenación pormenorizada completa de la totalidad de las piezas delimitadas como tales (recintos que cuentan con código identificativo en la BDG-13) que se concreta en la asignación de valores sustantivos a alguna determinación sobre la parcela urbanística, a las reguladoras de la edificación suficientes para establecer la superficie edificable máxima y a las dos específicas de regulación de la admisibilidad de usos. En base a estas determinaciones debe resolverse la autorización, en su caso, de cualesquiera de los actos de ejecución sobre la parcela urbanística.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, hay determinadas piezas sobre las que, si bien el PGO establece la ordenación pormenorizada completa, sólo son autorizables obras de mantenimiento y conservación, pero no cualesquiera que supongan el incremento de la superficie edificable existente. Se trata de piezas con un alto grado de densidad edificatoria y, además, en situación muy deficiente en cuanto a sus condiciones de salubridad y seguridad (La Hoya y El Homicián, en La Punta del Hidalgo). Plantear una ordenación urbanística que alcance los mínimos estándares exigibles requeriría necesariamente afrontar una profunda operación de reforma y renovación del parque edificado para lo cual, además, habría de contarse con suelos de expansión vinculados a la misma. Toda vez que tras el Avance se decidió desestimar dicha opción entre las previsiones del presente PGO, se ha entendido necesario limitar estrictamente el agravamiento de la actual situación mediante la prohibición de obras de ampliación o de nueva planta. Las piezas sometidas a estas restricciones se regulan asignándoles el valor sustantivo *Existente* en todos los campos de la BDG-13 referidos a las determinaciones reguladoras de la parcelación y de la edificación.

<sup>6</sup> La superficie edificable máxima “estimada” de cada pieza se recoge en el campo EES de la BDG-13. Pese a que este valor carece de efectos normativos, a partir del mismo, y teniendo en cuenta el *producto inmobiliario previsible* en función del uso principal asignado, se determina el aprovechamiento urbanístico de la pieza y, consiguientemente, la cuantía del aprovechamiento de derecho del suelo urbano consolidado en el AUH correspondiente o de los suelos urbanizables sectorizados y urbanos no consolidados en cada Área de Reparto.

Cabe señalar, por último, que sólo hay cuatro ámbitos de suelo urbano y/o urbanizable sectorizado en los que el presente PGO no delimita piezas ni viarios, en los cuales la ordenación pormenorizada ha de ser establecida por los correspondientes instrumentos de desarrollo (dos planes especiales y dos planes parciales).

### 2.2.3. Las determinaciones urbanísticas de gestión

Como ya se ha expuesto anteriormente, el PGO delimita ámbitos de gestión y les asigna la correspondiente modalidad (sistemática o asistemática) sólo en aquellos terrenos en que prevé la obtención pública del suelo y/o la ejecución de obras de urbanización. Consiguientemente, que sobre un terreno no haya establecida ninguna determinación de gestión no quiere decir que no cuente con ordenación pormenorizada sino, simplemente, que el presente PGO no prevé en el mismo operaciones propias de la gestión urbanística. No obstante, las determinaciones de gestión sí son imprescindibles para que exista ordenación pormenorizada completa, por lo que siempre que sobre un terreno hayan de realizarse para la ejecución de las previsiones del planeamiento operaciones de gestión urbanística necesariamente ha de delimitarse el correspondiente ámbito de gestión, asignarle la modalidad que proceda así como las determinaciones pertinentes en función de ésta.

En consecuencia con los criterios anteriores, este PGO establece todas las determinaciones de gestión necesarias para completar la ordenación pormenorizada en la extensión completa del suelo urbano y urbanizable sectorizado ordenado. Dichas determinaciones se aplican sobre los ámbitos de gestión, sistematizados en las BDG-17 (gestión asistemática) y BDG-18 (gestión sistemática).

### 2.2.4. Determinaciones urbanísticas singulares

Obviamente, por su propia naturaleza, las determinaciones singulares no son necesarias para que se entienda que sobre un ámbito territorial existe ordenación pormenorizada completa. De hecho, ésta existe con independencia de que, por ejemplo, haya inmuebles catalogados para su protección. Así, las determinaciones pormenorizadas que conforman la ordenación completa de una pieza son de aplicación sobre un edificio catalogado situado en la misma en todo aquello que no contradiga las determinaciones singulares específicas.

### 2.2.5. Conclusión

Como síntesis de este subcapítulo, se concluye que el presente Plan General de La Laguna establece la **ordenación completa** sobre la totalidad del suelo urbano y urbanizable sectorizado del municipio con la excepción de los cuatro ámbitos de desarrollo que delimita (dos remitidos a plan especial y otros dos a plan parcial). La ordenación pormenorizada completa queda conformada por el conjunto de determinaciones definidoras de la trama urbana, sobre las piezas y de gestión urbanística, sistematizadas en las correspondientes Bases de Datos Geográficas del PGO. En base a dichas determinaciones ha de resolverse la autorización administrativa de los actos de ejecución, salvo en las piezas de El Homicián y La Hoya (en el núcleo de La Punta del Hidalgo) en las cuales no se permiten las obras de ampliación o de nueva planta.





### 3. LA ORDENACIÓN PORMENORIZADA ALTERNATIVA

#### 3.1. Concepto de ordenación alternativa

Como ya se ha expuesto, la ordenación pormenorizada de un ámbito territorial consiste en una serie de determinaciones mediante las cuales, en los recintos de las piezas, quedan establecidas las condiciones físicas y funcionales de las futuras edificaciones, definiéndose lo que puede denominarse *imagen de la ordenación*. Esta imagen no es necesariamente unívoca ni mucho menos rígida. Unas mismas condiciones normativas de la edificación, por ejemplo, pueden materializarse en varias soluciones arquitectónicas de las que resultan edificios distintos. Las condiciones de admisibilidad de los usos, de otra parte, suelen ser lo suficientemente *abiertas* para permitir que en dos parcelas de una misma pieza se implanten usos diferentes (si bien, obviamente, todos compatibles con la normativa). Pero aún así, suele asumirse que sobre un ámbito territorial el planeamiento establece un único valor sustantivo respecto de cada una de las determinaciones de ordenación pormenorizada. Por ejemplo, en una pieza destinada a vivienda unifamiliar (*ciudad-jardín*) se establecen unos valores fijos de altura máxima (dos plantas), de separación mínima a los linderos (3 metros), de porcentaje máximo de ocupación (30%), de tamaño mínimo de parcela (500 m<sup>2</sup>s) y así sucesivamente. Es decir, que por muy *abierto* que sea la ordenación pormenorizada se entiende normalmente que ésta es única para cada ámbito territorial ordenado.

Esta suposición, sin embargo, no es siempre cierta en los planes vigentes. De hecho, es habitual que algunas determinaciones pormenorizadas tengan asignados dos valores sustantivos: uno primero que sería el que se aplica “por defecto” o con carácter general y otro segundo o “alternativo” que resultaría operativo siempre que se verificaran ciertas condiciones. Esta técnica normativa puede comprobarse, por ejemplo, en las condiciones sobre la parcela, cuando se fija un tamaño mínimo determinado que, sin embargo, no es de aplicación (*no procedente*, en la terminología de sistematización de este PGO) cuando se trata de una parcela entre edificaciones (*residual*); también en las condiciones de disposición cuando se admite que en una normativa de edificación aislada (*ciudad-jardín*) puedan edificarse dos viviendas pareadas, “incumpliendo” la determinación de separación mínima al lindero lateral. Pero aún existiendo muestras de cómo los planes contemplan la posibilidad de aplicar sobre un mismo ámbito dos valores sustantivos de una determinación pormenorizada, rara vez se hace explícito que se está quebrando la suposición de que la ordenación pormenorizada es unívoca.

En principio, ningún precepto legal obliga a que la ordenación pormenorizada sea unívoca. Nada en la normativa vigente impide que el planeamiento establezca dos *imágenes* distintas para un ámbito territorial, siempre que ambas sean congruentes con las determinaciones de ordenación estructural. Por ejemplo, en la ordenación de un área nueva cabría plantear que algunas manzanas pudieran consolidarse con tipologías de adosados o de bloque abierto, lo que significa establecer dos ordenaciones. Ahora bien, lógicamente, la posibilidad de más de una ordenación implica necesariamente “reglar” en qué condiciones se aplica una o la otra y, además, que no se produzca un desequilibrio de aprovechamientos entre ambas. Si estas condiciones se cumplen parece legítimo, siempre que así convenga a los objetivos de ordenación, que el planeamiento establezca sobre un mismo ámbito territorial dos ordenaciones pormenorizadas o, para ser más precisos, una *primera ordenación* que operaría con carácter general (o “por defecto”) y otra segunda o *alternativa* que se aplicara cuando se verificaran las condiciones expresamente establecidas.

Así pues, que un ámbito delimitado con precisión tenga ordenación alternativa significa que las distintas determinaciones que conforman la ordenación pormenorizada tienen asignados, además de los valores constitutivos de la primera ordenación, otra serie de ellos.



### 3.2. Finalidad y justificación de la ordenación alternativa

La técnica de la *ordenación alternativa* se plantea en este PGO como recurso para propiciar, sin imponer, procesos de transformación urbanística en ámbitos de suelo urbano consolidado. Mediante la misma se intenta encontrar un equilibrio entre los objetivos de ordenación de un lado y de otro, tanto la carencia de mecanismos de gestión como el respeto a los derechos de los propietarios en esta categoría de suelo.

En los núcleos urbanos de La Laguna existen varios ámbitos en los cuales la ordenación *más deseable* desde los intereses públicos pasa por la ejecución de actuaciones que no forman parte de los deberes de la propiedad. Los ejemplos más evidentes, son terrenos privados que convendría que se destinaran a espacios dotacionales (plazas o equipamientos) y cuya obtención pública y urbanización no puede exigirse a sus propietarios; el mecanismo habitual para alcanzar los objetivos ordenancísticos no es otro que la expropiación y la actuación directa municipal, con cargo siempre a los fondos municipales. En otros casos, de lo que se trata no es tanto de mejorar los estándares dotacionales de un barrio, sino de lograr un cambio en las características físicas y/o de uso de un determinado ámbito, transformación que redundaría, si el propietario estuviera dispuesto a acometerla, en claro beneficio del entorno.

Además de los mecanismos *coercitivos*, la Ley prevé que este tipo de actuaciones puedan llevarse a cabo mediante acuerdos entre los propietarios y el Ayuntamiento, suscribiendo los pertinentes *convenios*. Si bien la intención originaria durante la formulación del presente PGO fue alcanzar en estos ámbitos acuerdos con los propietarios para viabilizar los correspondientes procesos de transformación, en la mayoría de ellos no han podido culminarse. Probablemente, el principal motivo se encuentre en la crisis económica (y muy especialmente inmobiliaria) que desalienta cualquier iniciativa de actuación. Esta misma crisis (junto con otras razones más de fondo) lleva al Ayuntamiento, en un elemental ejercicio de responsabilidad, a renunciar al recurso a los mecanismos coercitivos de que dispone legalmente y que, de hecho, en muchos de estos ámbitos ahora de ordenación alternativa eran los que estaban asignados en el PGO-2004. Ciertamente, podría plantearse la expropiación de unos terrenos para destinarlos a espacio libre público, pero ello, como la experiencia ha demostrado, no sólo no garantiza su ejecución sino que aboca al Ayuntamiento a asumir unos compromisos que en estos momentos cuestionarían la viabilidad real del planeamiento.

A estas consideraciones básicas ha de sumarse la voluntad del equipo de gobierno municipal de que la ordenación urbanística que se apruebe alcance el mayor grado de *consenso* entre la ciudadanía y los propietarios laguneros. Ciertamente, un Plan no puede ser sólo la suma de *apetencias* individuales, pero sí, en cambio, debe tenerlas en cuentas para, en base a ellas, conformar un modelo de ordenación que les dé suficiente coherencia urbanística. Como ya se ha expuesto en diversos documentos de las Memorias, una de las notas características del presente PGO es su carácter *conservador*, en la medida en que renuncia a acometer muchas operaciones de transformación (en especial en las áreas consolidadas), si bien procurando no hipotecar que éstas puedan llevarse a cabo en un futuro. Que ello sea así obedece no sólo a la fuerte dosis de realismo con que se ha elaborado el planeamiento sino, principalmente, a que a tal conclusión conduce lo expresado por la ciudadanía en los tres procesos de participación pública realizados con anterioridad a la aprobación inicial. Y esta *voluntad general* ha sido asumida explícitamente por el gobierno municipal traduciéndose en criterios e instrucciones precisas sobre los trabajos de redacción.

Por tanto, las *ordenaciones alternativas* surgen en este PGO para dar respuesta técnica, mediante una modalidad específica de gestión, al criterio municipal de propiciar procesos de transformación puntuales en suelo urbano consolidado mediante mecanismos no coercitivos, garantizando a la vez la viabilidad económica de los mismos.