



Consejo General  
del Poder Judicial

La resolución que a continuación se detalla es una copia destinada a los medios de comunicación con el único fin de que tengan conocimiento del contenido de la resolución original.

Esta comunicación no puede ser considerada como la publicación oficial de un documento público. La comunicación de los datos de carácter personal contenidos en la resolución judicial adjunta, no previamente dissociados, se realiza en cumplimiento de la función institucional que el artículo 54.3 del Reglamento 1/2000 de 26 de julio, de los órganos de gobierno de los tribunales, atribuye a esta Oficina de Comunicación, a los exclusivos efectos de su eventual tratamiento con fines periodísticos en los términos previstos por el artículo 85 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

En todo caso será de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal al tratamiento que los destinatarios de esta información lleven a cabo de los datos personales que contenga la resolución judicial adjunta, que no podrán ser cedidos ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

---

**Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia  
de Cantabria**

**Recurso contencioso administrativo n.º 282/2021**

---

## **S E N T E N C I A**

Ilmo. Sr. Presidente:  
Don Rafael Losada Armadá

Ilmos. Sres. Magistrados:

Doña Clara Penín Alegre  
Don José Ignacio López Cárcamo  
Doña María Esther Castanedo García

---

En la ciudad de Santander, a treinta de junio de dos mil veintitrés.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el recurso contencioso administrativo número 282/2021 formulado por PRO MAIOREM CANTABRIA SL representada por la procuradora doña Carmen Quirós Martínez y defendida por el letrado don Eduardo Sierra Rodríguez contra el AYUNTAMIENTO DE CASTRO URDIALES representado por la procuradora doña Silvia Espiga Pérez bajo la dirección jurídica de don José Antonio Gutiérrez Olivares.

La cuantía del recurso es indeterminada.

Es ponente el magistrado don Rafael Losada Armadá, quien expresa el parecer de la sala.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - El recurso se interpuso el día 14 de abril de 2021 ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Santander contra decreto del concejal delegado del Ayuntamiento de Castro Urdiales de 30 de marzo de 2021 que deniega la tramitación de la modificación de la ordenación de la unidad de ejecución UE 1-30 del PGOU que pretende un uso exclusivo sanitario asistencial que resulta ser incompatible con la ficha urbanística de esa unidad de ejecución (UE 1.30), que determina como uso característico el residencial familiar como uso mayoritario (50 por ciento), que no puede variarse por el exclusivo uso sanitario residencial; por auto de 15 de noviembre de 2021 declaró esta sala su competencia objetiva para conocer del presente recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.** - En su escrito de demanda, la representación procesal de la parte actora interesa de la sala dicte sentencia por la que se anule el decreto recurrido de 30 de marzo de 2021 y se condene al Ayuntamiento de Castro Urdiales a continuar la tramitación de la solicitud presentada por PRO MAIOREM CANTABRIA SL respecto de la nueva ordenación del estudio de detalle de la UE 1.30 del PGOU de Castro Urdiales, con la imposición de las costas.

**TERCERO.** - En la contestación a la demanda el ayuntamiento demandado solicita la desestimación de la demanda presentada; la denegación de la modificación del estudio de detalle (ED) de la UE 1.30 del PGOU o la denegación de aprobar uno nuevo de iniciativa particular, aunque ya existiera otro aprobado anteriormente en el año 2007, se fundamenta en que el presentado incumple las determinaciones del ordenamiento urbanístico para dicha unidad de ejecución que consisten en que el uso característico es el residencial unifamiliar según la ficha urbanística.

**CUARTO.** - Solicitado el recibimiento a prueba que fue admitido por auto de 19 de mayo de 2022 se practicaron los medios de prueba que se admitieron y constan en autos.

**QUINTO.** - Se formularon conclusiones escritas y se señaló fecha para deliberación, votación y fallo que tuvo lugar el 8 de marzo de 2023 en que, efectivamente, finalizó la deliberación, votación y fallo.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO. – Objeto del recurso contencioso administrativo y resolución recurrida.**

Es objeto del presente recurso contencioso administrativo el decreto del concejal delegado del Ayuntamiento de Castro Urdiales de 30 de marzo de 2021 que deniega la tramitación de la modificación de la ordenación detallada de la UE 1-30 del PGOU aprobada en 2007, propuesta por PRO MAIOREM CANTABRIA SL con la finalidad de que se establezca un uso exclusivo sanitario asistencial en dicha unidad de ejecución -en la que la mercantil es propietaria de la mayoría del suelo (93 por ciento)- a fin de construir una residencia de mayores para lo cual promueve la modificación del estudio de detalle (apartado 4 de la modificación de la ordenación detallada, epígrafe 23 Vereda); reconoce este apartado 4 que para la construcción de dicha residencia de mayores *«se hace precisa la previa modificación del Estudio de Detalle que actualmente tiene aprobado el ámbito, modificación del Estudio de Detalle del que este informe es parte y en el cual además de las determinaciones propias de alineaciones y ordenación de volúmenes, se establece como uso propuesto del ámbito el de Equipamiento Sanitario-asistencial en su totalidad»*.

Aunque este uso sanitario asistencial impidiese el uso característico residencial en esa unidad de ejecución aduce que, como dicha UE no es el ámbito a tener en cuenta según las normas urbanísticas (NNUU) apart. IX.1.5 (epígrafe 78 Vereda), pues lo es el área territorial que, si bien no está delimitada en el PGOU, la modificación del estudio de detalle la determina en un área territorial homogénea formada por unidades de ejecución similares; por tanto, la propuesta de modificación de la ficha de la unidad de ejecución aunque agotase e impidiera el uso característico residencial en la misma UE, éste se vería conservado y protegido en las restantes unidades de ejecución que conforman el área territorial mencionada.

El decreto municipal recurrido deniega la tramitación del cambio de uso residencial unifamiliar como uso característico de la ficha urbanística de la UE 1.30 y ello debido a que el uso sanitario asistencial pretendido no puede implantarse como uso mayoritario y exclusivo, conforme dispone el apart. IX.1.5 del PGOU pues el uso característico es el de edificación unifamiliar (ordenanza 7 en epígrafe 78 Vereda) que prevé un uso compatible residencial comunitario y de esta forma se alteraría ese uso característico dando lugar al uso sanitario asistencial que pasaría a ser mayoritario en esa UE 1.30 en lugar de la edificación unifamiliar.

## **SEGUNDO. – Pretensión de la demanda con la modificación del estudio de detalle.**

Viene a reconocer que el objeto del recurso contencioso administrativo es la denegación de la tramitación de una modificación de la ordenación de un estudio de detalle como instrumento complementario de planeamiento, aprobado definitivamente en 2007, pero no desarrollado, que establece la propia ficha del ámbito a fin de completar las determinaciones del planeamiento; la existencia del estudio de detalle no impide su modificación tal y como se permite en el art. 83 LOTRUS:

“Se considera modificación de un instrumento de planeamiento la alteración de la delimitación de los Sectores, el cambio de la clasificación o calificación singular del suelo y, en general, cualquier reforma, variación o transformación de alguna de sus determinaciones, siempre que, por su entidad, no pueda considerarse un supuesto de revisión.”

La única causa de denegación de la tramitación de la solicitud de modificación del estudio de detalle, a juicio de la demandante, es el parecer técnico del arquitecto de la administración local demandada que interpreta -en su informe de 28 de enero de 2021- que el concepto de área territorial en relación a los usos característicos y compatibles en un ámbito urbanístico que señala el apart. IX.1.5 del PGOU de Castro Urdiales, se corresponde exclusivamente con dicho ámbito urbanístico, en este caso con la unidad de ejecución (UE), concretamente la 1.30, desestimando que el área territorial homogénea formada por unidades de ejecución próximas con similares fichas urbanísticas sea la referencia para valorar que la modificación del estudio de detalle en la UE 1.30 no contraviene la determinación del planeamiento, es decir que el cómputo del área territorial no es la unidad de ejecución sino un ámbito territorial superior al del ámbito urbanístico -el área territorial- delimitada inicialmente por el plan.

De tal forma, son motivos de impugnación los siguientes:

1º Se trata del parecer de un técnico municipal sobre un criterio interpretativo inválido pues el PGOU establece en su apart. 1.3.4 sobre consultas que requieren interpretación del planeamiento que *«Cuando los informes o cédulas urbanísticas entrañen la resolución de aspectos contradictorios o litigiosos de las determinaciones del planeamiento, su emisión requerirá pronunciamiento previo del órgano municipal de gobierno competente que resolverá la cuestión interpretativa mediante dictamen motivado. Dichas resoluciones cuando tengan alcance general se incorporarán como anexos al plan o instrumento afectado»*.

Entiende que es el pleno municipal, por aplicación del art. 22.2.c) de la LBRL, el competente para la tarea interpretativa, sin que fuera posible su delegación conforme al punto 4º, con lo cual el decreto del concejal delegado no se ajusta a la exigencia.

2º Asimismo, la solicitud presentada se funda en previa consulta realizada a la Dirección general de Urbanismo del Gobierno de Cantabria sobre la interpretación de la normativa del PGOU de Castro Urdiales respecto a los

usos de la unidad de ejecución 1.30; el jefe del servicio de urbanismo considera que el apart. IX.1.5 de las normas urbanísticas no se refiere a una unidad de ejecución aislada, sino a un área más amplia en la que debe prevalecer el uso característico, sin apreciar inconveniente en materializar la totalidad del aprovechamiento de la UE 1.30 para la construcción de una residencia de mayores como uso compatible.

3º Si en la tramitación de otras unidades de ejecución del municipio como en el caso de la UE 1.74 (El Ciprés), actualmente en tramitación, estamos actuando de una manera concreta y fijamos el uso característico como el mayoritario y el área territorial es la propia unidad de ejecución; en la UE 1.30 no podemos actuar de manera contraria. Todas las unidades deben ser tratadas por igual.

### **TERCERO. – Análisis de la resolución objeto de recurso y planteamiento del Ayuntamiento de Castro Urdiales.**

Como expresa la resolución recurrida, plantea inicialmente la demandante una “modificación” del estudio de detalle aprobado en su día, para destinar la totalidad de la edificabilidad de la UE 1.30 a la ejecución, puesta en funcionamiento y gestión de una residencia de mayores; este equipamiento sanitario-asistencial del que es claramente deficitario el Ayuntamiento de Castro Urdiales y su entorno, constituye una actividad que se encuentra incluida como uso compatible en la Ordenanza N° 7: edificación unifamiliar que es de aplicación a la unidad de ejecución 1.30.

Para la ejecución de dicha residencia de mayores se hace preciso la previa modificación del estudio de detalle (informe del jefe del servicio de urbanismo, epígrafe 27 Vereda) que actualmente tiene aprobado el ámbito; este informe hace un pronunciamiento consistente en que la implantación del uso característico residencial se refiere al área más amplia que la unidad de ejecución que es donde el uso característico ha de ser predominante de lo que colige que no aprecia inconveniente en que mediante la modificación del estudio de detalle aprobado en su día se materialice el aprovechamiento de la UE 1.30 para la construcción de la residencia de mayores.

Para ello, ha de interpretarse el término “área territorial” del apart. IX.1.5 de las normas urbanísticas PGOU de Castro Urdiales para una compatibilidad de usos que no consta en parte alguna del PGOU en directa relación con el área territorial en la que se haya incluida la UE 1.30.

La modificación que presenta el actor del estudio de detalle aprobado anteriormente también altera la ordenación de los predios colindantes –UE- a las que se asignaría un carácter, ya exclusivamente residencial, cuando sus respectivas fichas también admiten otros usos compatibles que como ya se agotaron en la UE 1.30, no podrán desarrollarse en las restantes unidades de ejecución.

El Ayuntamiento de Castro Urdiales expone en su escrito de oposición que se trata de un suelo clasificado como urbano, con una superficie de 18.738 metros cuadrados, para posibilitar la ejecución del planeamiento y donde se establece para la unidad ejecución 1.30, como ordenanza de aplicación la

edificación unifamiliar grado 2, sin embargo, la mercantil demandante no pretende ejecutar un solo metro de vivienda unifamiliar sino utilizar el 100 por ciento de la edificabilidad en la residencia de mayores que aunque puede ser compatible no se puede implantar libremente ya que el uso característico ha de ser el dominante que es el residencial; todo ello además mediante la modificación de un estudio de detalle cuya funcionalidad excede de lo que constituye su naturaleza porque:

1º El estudio de detalle altera la ordenación de los predios colindantes, UE, a las que no quedaría como otra solución asignarles el uso exclusivamente residencial cuando sus respectivas fichas admiten el uso compatible.

2º La artificiosa creación del ámbito territorial superior a la unidad de ejecución supone que el uso compatible sanitario asistencial lo absorbe casi en un cien por ciento la unidad de ejecución 1.30 y las restantes quedarían vinculadas al uso característico residencial exclusivamente.

3º El perjuicio a terceros por el hecho de ser propietaria del 93 por ciento de la unidad de ejecución le otorga la posibilidad de presentar esa modificación del estudio de detalle e impulsar el proyecto de compensación, pero no imponer una nueva ordenación al resto y al propio plan con lo que se encontraría con el obstáculo a su aprobación ya que no podría modificar los usos contenidos en el planeamiento.

4º La creación de ámbitos territoriales tampoco es función de los estudios de detalle sino del plan general y a ello habrá de estarse.

#### **CUARTO. – La irregular modificación del estudio de detalle planteada.**

Expuestos los términos de debate por los que discurre el presente recurso contencioso administrativo, la sala ha de precisar que el estudio de detalle constituye el escalón inferior del planeamiento urbanístico que, en modo alguno, puede contravenir las disposiciones de una norma de rango superior como es, en el presente supuesto, el plan general, sin que tampoco pueda excederse en sus prescripciones que deben limitarse a la ordenación de volúmenes, alineaciones y rasantes en todo aquello que no estuviera previsto o hubieran de desarrollar las prescripciones del citado planeamiento del que trae su causa.

Dice el art. 61 de la Ley 2/2001, de 25 de junio (LOTRUS):

“1. Los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso completar, adaptar o, en su caso, modificar determinaciones concretas establecidas en el planeamiento municipal. Los Estudios de Detalle incluirán los documentos justificativos de los extremos sobre los que versen.

2. El contenido de los Estudios de Detalle se circunscribirá a los siguientes aspectos:

a) Establecer alineaciones y rasantes en el caso de que no estuvieran establecidas, así como completar, adaptar, reajustar o modificar las

prefijadas en el planeamiento, motivando los supuestos de modificación y sin que ésta pueda afectar a la estructura general del Plan o a los aspectos señalados en los apartados 3 y 4 de este artículo.

b) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y completar, en su caso, la red de comunicaciones con las vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el Estudio de detalle.

3. Los Estudios de Detalle no pueden ser aprobados en ausencia de Plan General de Ordenación.

4. Con excepción de lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, los Estudios de Detalle no podrán alterar la ordenación efectuada por el Plan General. En concreto, no podrán alterar la clasificación o calificación del suelo, el aprovechamiento o edificabilidad que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito. Tampoco podrán reducir el espacio destinado a espacios libres, originar aumento de volúmenes, alturas, densidades o índices de ocupación del suelo, ni modificar los usos preestablecidos. En ningún caso podrán alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes, ni reducir el espacio global de cesión por todos los conceptos.”

Todo lo cual pone de manifiesto que la modificación pretendida del estudio de detalle en la UE 1.30 para que el uso sanitario-asistencial se imponga totalmente al uso residencial que ha de ser el mayoritario, no puede abordarse a través de ese instrumento de planeamiento destinado exclusivamente a establecer alineaciones y rasantes, ordenar volúmenes, pero nunca para modificar el régimen de usos previsto en el plan general, con independencia de la unidad de ejecución o área territorial en la que pretenda llevarse a cabo.

Todo lo cual ha de conducir a la completa desestimación de las pretensiones contenidas en la demanda.

#### **QUINTO. – Costas.**

De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, procede la condena en costas a la mercantil recurrente al desestimarse todas sus pretensiones.

**FALLAMOS**

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por PRO MAIOREM CANTABRIA SL contra el decreto del concejal del Ayuntamiento de Castro Urdiales de 30 de marzo de 2021 que deniega la tramitación de la modificación de la ordenación de la unidad de ejecución 1-30 del PGOU, con expresa condena en las costas procesales causadas a la parte demandante.

Así, por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes, conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo si la infracción afecta a normas de derecho estatal o de la Unión Europea, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio; dicho recurso habrá de prepararse ante esta sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.