



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 / 1 9 9 3

La Laguna, a 29 de septiembre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de modificación puntual del Plan General Municipal de ordenación urbana de Santa Cruz de La Palma (EXP. 49/1993 OU)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen tratará de analizar la adecuación de la referida modificación a las previsiones que resultan del Ordenamiento jurídico vigente, constituido, a estos efectos, básicamente, por la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU), cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio, así como por el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana (LS), cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto 1346/76, de 9 de abril y que, no obstante haberse derogado dicha Ley por la disposición derogatoria única.1 LRSOU, continúa vigente, excepción hecha de determinados artículos, tras la publicación, en ejecución de lo dispuesto en la disposición final única.4 LRSOU, del Real Decreto 304/93, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias del, entre otros, citado Reglamento.

II

Por lo que respecta a la competencia de este Consejo para dictaminar sobre el asunto de referencia, ha de estarse a lo que al respecto dispone el art. 129 LRSOU,

* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

citado expresamente en el escrito de solicitud, conforme al cual si la modificación de los Planes y demás instrumentos de planeamiento que en él se indican tuviere por objeto "una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, deberá ser aprobada 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 y órgano autonómico que corresponda".

En este caso, el órgano autonómico al que se hace referencia en este Consejo Consultivo, Organismo que en el entramado institucional de esta Comunidad Autónoma tiene atribuida la función consultiva superior (arts.1 y 18 de su ley constitutiva y 1.2 y 6.1 de su reglamento de Organización y Funcionamiento), estando habilitado por su propia Ley para dictaminar preceptivamente en los supuestos en que dicha Ley se expresan y, además, sobre "cualquier otro asunto en que por precepto legal haya de consultarse al Consejo" (según dispone el último apartado del art. 10 de la Ley 4/84). Por consiguiente, su Dictamen, que ha de ser favorable, de acuerdo con las exigencias del mencionado art. 129 LRSOU, para que proceda la aprobación de la modificación propuesta, ha de integrarse preceptivamente en el expediente que se ha sometido a su consideración.

Al hilo de lo expresado, se ha de significar que el expediente que acompañaba la solicitud de Dictamen venía integrado por el preceptivo informe favorable, del Consejero competente por razón de la materia, a la modificación que se propone; sentido que debe tener asimismo el presente Dictamen a los efectos de que el referido expediente pueda concluir en la forma en que ha sido proyectada la modificación dictaminada.

III

1. El expediente objeto de análisis pretende modificar puntualmente el Plan General Municipal de ordenación urbana del Municipio de Santa Cruz de La Palma, concretamente en la zona de la denominada "Balcón de La Palma", recogiendo una delimitación alternativa a la establecida para este sector, que tiene la clasificación de suelo urbanizable programado.

Debe resaltarse, antes de adentrarnos en el análisis del expediente, que la "modificación" de un Plan consiste en la alteración de uno de sus elementos (art. 128.1 LRSOU), lo que lo diferencia de la "revisión" del mismo, que supone la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que inciden sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad (art. 12.4 LRSOU). Se trata, en definitiva, de alterar sólo algunas de las determinaciones del Plan vigente, aún cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General (art. 126.5 LRSOU).

Ahora bien, el régimen jurídico de la modificación es diferente cuando se trata de incrementar el volumen edificable en una zona (art. 128.2 LRSOU) o cuando implicare una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres (art. 129 LRSOU), que es lo que acontece en el presente caso.

Como ya señaló este Consejo, en su DCC 11/92, de 10 de diciembre, en relación con la modificación de estos espacios, el control de legalidad efectuado por este Consejo Consultivo no puede inmiscuirse en las valoraciones efectuadas por la Administración interesada, siempre que sean expresivas de opciones o decisiones de política urbanística, lo que no impide una reconducción de la discrecionalidad administrativa a datos objetivos que hagan constatable la congruencia y corrección de la medida de conexión con los fines que se pretende, fines que, en todo caso, deben perseguir la satisfacción de los intereses generales.

2. Por lo expresado, para analizar la actuación de la Corporación Local interesada y de la Comunidad Autónoma, debe tenerse en cuenta como punto de partida que sólo justificadas razones de interés general pueden sustentar el inicio y culminación de un expediente de modificación del Plan vigente. Se trata, en suma, de evitar que la alteración puntual del mismo sirva para dar exclusiva satisfacción a intereses ajenos a los que motivaron su original configuración, pues no podemos olvidar que, en cuanto norma jurídica que es, la presunción de inalterabilidad del

Plan cumple la función de dar una cierta seguridad jurídica a las situaciones consolidadas, así como a las expectativas creadas a su amparo.

En este sentido, conforme resulta de la Memoria justificativa de la modificación que se propone, ésta se promueve por diversos motivos, como son los desmontes realizados con motivo de las obras de ampliación del Puerto en los años 70, que exigen una adaptación del sector a la realidad topográfica; la incorrecta delimitación contenida en los planos, una vez que se traslada a un plano topográfico de mayor detalle, apreciándose una desviación entre la superficie total del área que resulta del Plan (4,40 Hs) y, a su vez, de ésta con la realidad topográfica (4,95 Hs), incorrecta delimitación que supondría, de no resolverse, un obstáculo al desarrollo del correspondiente Plan parcial y finalmente resolver el emplazamiento del Parque del Risco de la Concepción, el cual, por su ubicación, presenta un 30% de su superficie en suelo de topografía accidentada, con una pendiente superior al 80%, lo que entra en contradicción con su carácter de Parque Público, tal y como viene definido en el Reglamento de Planeamiento.

Además, y aunque no compete a este Consejo pronunciarse sobre ello dado que el art. 129 LRSOU limita su intervención, como ya se ha señalado, a los supuestos en que la modificación tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, también se propone una modificación en la clasificación del suelo rústico protegido paisajístico, justificada en la reseñada Memoria en el hecho de que en el Planeamiento vigente se clasifican como terreno urbanizable terrenos vírgenes con pendientes superiores al 80%, mientras que otros terrenos excavados y prácticamente horizontales se clasifican como suelo rústico protegido paisajístico.

En definitiva, la modificación propone una mayor superficie total del sector, según consta de la realidad topográfica, así como cambios de clasificación y calificación del suelo, de forma que suelo urbanizable programado pasa a suelo rústico protegido paisajístico (4.389,75 m²); suelo rústico protegido paisajístico pasa a urbanizable programado (5.621,25 m²); suelo residencial pasa a sistema municipal de espacio libre (2.631,07 m²); y suelo de sistema municipal de espacio libre pasa a residencial (1.836,70 m²).

3. Una vez analizadas las causas justificativas que sustentan y justifican el Proyecto formulado, puede apreciarse que la modificación o diferente zonificación del espacio libre que se propone da plena satisfacción al interés público, toda vez que con ella se consigue, no sólo un óptimo emplazamiento del mismo, de conformidad con el fin que debe cumplir, sin que por tanto la nueva ubicación suponga una mengua en su calidad, sino una mayor superficie total en relación con el Planeamiento vigente, aunque este aumento pudiéramos calificarlo de relativo dado que, al ser mayor la superficie total del suelo, también aumentan los otros sectores.

En este punto, conviene precisar que el art. 128 LRSOU, en su apartado segundo, contiene la exigencia de prever mayores espacios libres cuando la modificación tienda a incrementar el volumen edificable de una zona, que pudiera producirse en el presente dada la disminución que sufre el suelo rústico en beneficio del suelo urbanizable programado. Sin embargo, debe resaltarse que, según se señala en la Memoria justificativa, se mantiene inalterable tanto el coeficiente de edificabilidad como el de densidad de población, con lo que se guarda la misma proporción existente en el Planeamiento vigente. En este sentido, debe recordarse que no es necesaria la previsión de mayores espacios libres, aunque se aumente el volumen edificable, siempre que no se provoque aumento de la densidad de población, circunstancias que acontecen en el expediente de referencia, Dictamen del Consejo de Estado 52098/88.

CONCLUSIÓN

El Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma ha promovido una modificación puntual del Plan General de Ordenación en la zona denominada El Balcón de La Palma adecuada a las previsiones salvaguardados los intereses públicos, causa justificativa de la misma, y sin que se aprecie una indebida utilización de los criterios delimitadores de la discrecionalidad en este específico ámbito de la actuación administrativa.