



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 3 / 1 9 9 3

La Laguna, a 17 de noviembre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Modificación puntual de las Normas Subsidiarias para la reposición de viviendas en los Barrios de San Honorato y Polígono Padre Anchieta, en La Laguna (EXP. 1/1993 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 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 de, entre otros, el 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. Alcaide Alonso.

citado expresamente en el escrito de solicitud, conforme al cual si la modificación de los Planes y demás instrumentos de planeamiento -entre los que expresamente se señala las Normas Subsidiarias- 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 u órgano autonómico que corresponda".

En este caso, el órgano autonómico al que se hace referencia *in fine* es 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, en las "actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en las que la legislación aplicable requiera, con el carácter que en cada caso allí se indique, el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado", art. 10.6. Por consiguiente, el Dictamen de este Consejo, 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.

La aprobación provisional de la pretendida modificación corresponde al Pleno de la Corporación actuante, mientras que el órgano autonómico competente para su aprobación definitiva es el Gobierno de Canarias, como asimismo preceptúa el art. 129 LRSOU.

### III

1. El expediente objeto de análisis pretende modificar puntualmente las indicadas Normas Subsidiarias debido a la necesidad de hacer efectivo el Programa de Reposición de Viviendas afectadas por aluminosis en la Comunidad Autónoma aprobado, por Decreto 2/1991, de 10 de enero, en el que se señala que en la práctica totalidad de los casos resulta imposible hacer la reposición en el solar donde se encuentran ubicadas las viviendas afectadas.

Debe resaltarse, antes de adentrarnos en el análisis del expediente, que la "modificación" de un Plan y demás instrumentos 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 incidan 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).

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 se ha señalado en el DCC 11/92, en relación con la modificación de estos espacios, debe precisarse que 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 en conexión con los fines que se pretenden, fines que, en todo caso, deben perseguir la satisfacción de intereses generales.

2. Por todo lo expresado, para analizar la actuación de la Corporación Local afectada 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 de las Normas Subsidiarias y del resto de los instrumentos de planeamiento. Se trata, en suma, de evitar que la alteración puntual de los mismos sirva para dar exclusiva satisfacción a fines ajenos al interés público debiéndose por otra parte recordar 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, la misma se fundamenta en la detección en cien viviendas de los barrios señalados de daños producidos por aluminosis que exigen la pronta sustitución de aquéllas, lo que a su vez plantea la necesidad, dado el volumen y la urgencia de la obra a ejecutar, de una reordenación del sector en el que se encuentran, sector que se encuentra libre de edificación en la casi totalidad de su superficie, lo que posibilita la construcción de las nuevas viviendas, el realojo de los ocupantes de las afectadas y la posterior demolición de éstas. En definitiva, la propuesta contempla la demolición total del parque de viviendas afectado y su sustitución por otras de nueva edificación, proyecto que se realizará en dos fases: construcción de nuevas viviendas sobre terrenos adyacentes actualmente calificados como zonas verdes y espacios libres y posterior demolición de las viviendas afectadas, de tal forma que a la finalización del proceso el polígono volverá a contar con sus zonas verdes y espacios libres. Tal como se señala en la Memoria, los solares resultantes de la demolición se destinarán en gran parte a equipamiento deportivo y comunitario, quedando el resto, consecuencia de la diferente volumetría de lo nuevamente edificado, como reserva para uso residencial, aumentándose las áreas libres de uso público.

Es cierto que, al menos transitoriamente, parte del suelo que la modificación califica como zonas verdes y espacios libres estará ocupado por las edificaciones actuales, pero ello no debe desautorizar la modificación de las Normas Subsidiarias que se pretenden. Como ha venido a señalar la STS de 2 de febrero de 1981, la normativa urbanística trata de proteger las zonas verdes con el máximo rigor, pero "no en el sentido de mantenerlas a perpetuidad, puesto que pueden presentarse ocasiones en las que sea necesaria su modificación o incluso su supresión para atender a objetivos más apremiantes", supuesto que, aunque provisionalmente, acontece en el presente expediente. Además, el interés público que se pretende proteger es ciertamente prevalente a otras posibles opciones, sin que la elegida por la Administración pueda considerarse objetable. Otras soluciones, como podría ser la rehabilitación, no parecen ser viables pues la Exposición de Motivos del Decreto 2/1991, como ya se ha señalado, manifiesta la imposibilidad de hacer la reposición en el solar donde se encuentran ubicadas las viviendas afectadas debido a las técnicas constructivas a utilizar, así como las dimensiones que las mismas van a tener

acordes con los criterios actuales sobre la construcción de viviendas de promoción pública. En el mismo sentido, parece pronunciarse el informe -que no obra en el expediente, pero al que se hace alusión- de seguimiento del Plan de Reposición de Viviendas del Gobierno de Canarias, por lo que, en definitiva, la permuta de suelo parece ser el instrumento más adecuado para solventar el grave problema originado por el cemento aluminoso.

En definitiva, 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 el objetivo final planteado, de evidente interés general, sin que los espacios libres se vean mermados al final del proceso y sin que la nueva ubicación suponga una mengua en su calidad.

## C O N C L U S I Ó N

El Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna ha promovido una modificación puntual de las Normas Subsidiarias adecuada a las previsiones legales que resultan de aplicación, quedando asimismo 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.