



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 6 de septiembre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Modificación del Plan General de Las Palmas de Gran Canaria, en la zona de El Lasso (EXP. 55/1994 OU)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

El Dictamen lo solicita el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, conforme al art. 11.1 de la Ley 4/84 constitutiva de este Consejo, en el curso del procedimiento para la modificación puntual del Plan General de Las Palmas de Gran Canaria, concerniente a la zona de El Lasso y que afecta a zonas verdes y espacios libres.

La competencia del Consejo Consultivo para emitir este Dictamen, de carácter preceptivo, resulta del art. 10.7 de la Ley 4/1984, en relación con el art. 129 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, de 26 de junio (LRSOU). Respecto a que el art. 129 LRSOU constituye la legislación aplicable a la que se refiere el art. 10.7 de la Ley 4/84, este Consejo ya lo ha explicado en los siguientes términos: "cuando la modificación afecta a zonas verdes o espacios libres el vigente TRLRSOU contempla una especial garantía (art. 129) que se concreta, no sólo, como se ha dicho, en la intervención de este Consejo, sino también en que la aprobación definitiva de la modificación se traslada al Gobierno, previo informe favorable del Consejero con competencia en la materia. Ya se ha señalado que el citado artículo tiene carácter supletorio, aplicable sólo en defecto de regulación autonómica, siendo por ello una

---

\* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del Ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias (STC 147/91, de 4 de julio). Nuestra normativa no contempla la especial garantía de un procedimiento cualificado en aras a la protección de las zonas verdes y espacios libres, por lo que habrá de regir la solución contenida en la legislación estatal, sin que sea posible entender que la omisión autonómica tiene el sentido de no considerar aplicable ese procedimiento especial. Es necesario en este punto traer a colación el ya derogado Decreto 16/86, que, a diferencia del actual Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, contemplaba las competencias del Gobierno en materia de urbanismo (art. 15), entre ellas la aprobación definitiva de la modificación de los Planes que tuvieran por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres (apartado 5). El actual Reglamento ha obviado toda referencia a las competencias del Gobierno, regulando sólo las competencias propias de la Consejería. Ahora bien, ello no debe entenderse como la derogación de aquéllas y su asunción por ésta, puesto que el nuevo Decreto no las atribuye a ningún órgano de la misma.

Debe tenerse en cuenta, además, que la legislación urbanística canaria es una legislación fragmentaria y parcial que remite a la legislación estatal para su complitud, sin que tenga por tanto voluntad de establecer un régimen urbanístico completo y detallado, sino sólo la pretensión de adaptar a las exigencias de la realidad urbanística canaria aspectos concretos de la legislación urbanística general del Estado. De este carácter, expresa y deliberadamente fragmentario, resulta una laguna general del Derecho urbanístico canario que ha de ser suplida por la aplicación en bloque de la legislación estatal, con excepción de aquellas regulaciones estatales que han sido sustituidas por regulaciones canarias (disposición transitoria tercera EACan; disposición adicional y final tercera de la Ley 1/87, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación; arts. 4, 9.3, disposiciones finales primera, segunda y tercera de la Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la CAC; arts. 2, 4.1, 5.1 y 8 de la Ley 6/87, de 7 de abril, sobre Sistema de Actuación de Urbanización Diferida; disposición final de la Ley 7/90, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial).

Sobre la regulación del procedimiento para la modificación de los planes urbanísticos, la legislación canaria se remite a la legislación estatal, pues sólo establece algunas adaptaciones de carácter orgánico exigidas por la organización de la Administración urbanística canaria.

En el Derecho estatal urbanístico se contempla una garantía de los derechos de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), garantía que consiste en un procedimiento cualificado para la modificación del planeamiento cuando se afecten zonas verdes y espacios libres, contemplado, como ya se ha señalado, en el art. 129 TRLRSOU. La regulación de esta garantía tiene carácter supletorio, lo que supone que las Comunidades Autónomas pueden sustituirla por otra regulación distinta. Pero, nunca puede significar que la legislación autonómica pueda suprimirla, pues esa supresión supondría una lesión de los derechos reconocidos en los arts. 45 y 47 CE. En la legislación urbanística canaria no se aprecia el menor indicio de que el Legislador canario haya querido sustituir la garantía del art. 129 TRLRSOU por otra, mucho menos suprimirla. Un Reglamento orgánico de la Consejería no puede interpretarse como dirigido a suprimir la intervención que, en orden a dicha garantía y con carácter supletorio, prevé el citado artículo; primero, porque es anterior cronológicamente al TRLRSOU; segundo, porque regula las facultades de la Consejería, no del Gobierno y, finalmente, porque se trata de un Reglamento organizativo, que carece de la necesaria habilitación legal para producir efectos *ad extra* sobre las garantías de los ciudadanos en orden a los derechos que proclaman los arts. 45 y 47 CE". (Dictamen 21/1994, F III.2 y 25/1994, F.I).

## II

En cuanto al cumplimiento de los requisitos procedimentales de la modificación del planeamiento que se dictamina, consta el sometimiento a información pública de la aprobación inicial, mediante anuncio en el BOC nº 102, de 9 de agosto de 1993, y en los dos periódicos de mayor circulación de la provincia los días 14 y 15 de julio de 1993. Consta también el informe favorable del Consejero de Política Territorial.

En cuanto al requisito del acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación aprobando inicialmente la modificación, en el expediente figura la

fotocopia sin advenir de una certificación del Secretario del Ayuntamiento, en la que se expresa que dicho acuerdo se adoptó por el Pleno con esa mayoría.

Respecto al requisito de la aprobación provisional, no figura ninguna certificación municipal que lo acredite, aunque en todos los folios del expediente municipal, constituido por fotocopias sin compulsar, figura un sello que reza "Excmo. Ayuntamiento. Aprobado provisionalmente Pleno de 29 de abril de 1994. El Secretario", y a continuación la reproducción, por fotocopia, de una rúbrica. Por último, en lo que concierne al informe de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias (CUMAC) el expediente incluye la fotocopia sin advenir de una certificación de su Secretario que expresa que la modificación fue informada favorablemente por la CUMAC en sesión celebrada el 11 de mayo de 1994.

Estos tres defectos de acreditación documental de tales requisitos procedimentales pueden entenderse salvados porque el informe del Consejero, que tiene carácter de documento oficial, acredita que se ha aprobado inicial y provisionalmente por el Pleno de la Corporación la modificación que se dictamina y que la CUMAC la ha informado favorablemente. Por ello, no hay obstáculos de índole procedimental para que el Consejo emita un Dictamen de fondo.

### III

La modificación proyectada se dirige a variar la calificación urbanística de 41.360 m<sup>2</sup> de suelo urbano pertenecientes al sistema general de espacios libres del Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria, para destinar 11.584 m<sup>2</sup> a la edificación de 264 viviendas de promoción pública; 1.440 m<sup>2</sup> a equipamiento; 8.812 m<sup>2</sup> a viales; y 19.524 m<sup>2</sup> a zonas verdes y áreas de juegos de niños. Simultáneamente, se incluye en el sistema general de espacios libres 50.660 m<sup>2</sup> de una zona próxima denominada Cuesta de Ramón, retirándole su carácter de suelo urbanizable, con la finalidad de compensar tanto la detracción que experimenta dicho sistema como el aumento de población que supone la edificación de 264 nuevas viviendas.

Para analizar la corrección jurídica de esta operación, se debe recordar que, según el art. 72.2.d) LRSOU, el sistema general de parques públicos y zonas verdes es un elemento estructurador del territorio ordenado, respecto a cuya habitabilidad

desempeña una función esencial. Por ser un elemento estructurador es una determinación que, necesariamente, debe contener el Plan General según el art. 72.2 LRSOU; y, por ser esencial para la habitabilidad, su modificación requiere las cualificadas garantías del art. 129 LRSOU.

Este carácter de elemento de la estructura general conlleva que esté al servicio del conjunto de la población del término municipal, como resulta del hecho que el art. 72.2.d) LRSOU imponga al planeamiento una reserva mínima para parques públicos y zonas verdes sin relación a la clasificación del suelo que realice; y como resulta asimismo de que esa reserva sea distinta e independiente de la otra reserva que para parques y zonas verdes públicas impone el art. 83.2.c) LRSOU a los Planes Parciales, tal como se expresa literalmente en este último precepto y en el art. 25.3 del Reglamento de Planeamiento (RP).

De este servicio que prestan al conjunto de la población del término municipal, se sigue que han de configurar un "sistema general" inserto orgánicamente en la estructura general del territorio que diseñe el Plan, como manda el art. 72.2.d) LRSOU. Por consiguiente, su funcionalidad no puede quedar vaciada ya por su excesiva distancia respecto a las zonas residenciales o de mayor densidad de población, ya por la ausencia o deficiencia de las vías de comunicación y transporte a dichos espacios. Si así fuera, se burlaría la imposición legal de que conformen un sistema orgánico y de que sirvan al conjunto de la población. Como también quedaría defraudada su funcionalidad si adolecieran del acondicionamiento necesario para que sean efectivamente usados y disfrutados por los ciudadanos. Por ello, los arts. 72.5.b) LRSOU y 41.2 RP disponen que los Planes Generales deben incluir un programa de actuación que contenga las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales, entre los que se cuentan el de espacios libres (art. 72.2.d) LRSOU). Esta exigencia impide que el Plan General, para cumplir formalmente con la Ley, califique terrenos como pertenecientes al sistema general de espacios libres, que sólo sean nominalmente parques públicos y zonas verdes, pero cuya plasmación se encuentre indefinidamente remitida al futuro, hasta que una nueva modificación del planeamiento los desplace a otra zona más alejada y convierta en residencial la anterior zona que ocupaban.

Otro rasgo característico del régimen jurídico del sistema general de parques públicos y zonas verdes consiste en que el art. 72.2.d) LRSOU exige que la reserva de los terrenos que se destinen a ello debe guardar una proporción con la población que en ningún caso puede ser inferior a 5 m<sup>2</sup> por habitante. Por ello, el art. 128.2 LRSOU dispone, con carácter general, para todas las modificaciones de los distintos instrumentos de planeamiento que cuando éstos originen una mayor densidad de población deben prever mayores espacios libres, a fin de que queden salvaguardadas las proporciones legales entre población y zonas verdes. Por consiguiente, para poder juzgar si un Plan General o sus modificaciones respetan el art. 72.2.d) LRSOU, es necesario conocer el número máximo total de habitantes que ha de resultar de la ejecución de las opciones de ordenación previstas por el planeamiento. De ahí que del art. 72.2.g) LRSOU resulte que el Plan General debe contener la previsión de la población total y de su índice de crecimiento que justificó, entre otras determinaciones, las opciones de planeamiento y cuya variación determinaría su revisión. De ahí también que el art. 72.4 LRSOU diga que las determinaciones que impone al Plan General se contendrán en una serie de documentos, entre los que figura la Memoria, y cuyo contenido se determinará reglamentariamente. Con base en esta habilitación legal, el art. 38.2.i) RP ordena que la Memoria incluya las previsiones sobre población. El RP, además, en varios preceptos (arts. 19.1.e), 20.4, 23.1.a) y b) y 25.3) reitera el mandato legal de que el Plan General debe incluir la previsión de la población total y de su índice de crecimiento.

Por último, el art. 128.1 LRSOU dispone que la modificación de los instrumentos de planeamiento se sujetarán a las mismas disposiciones que para su tramitación y aprobación, lo que significa, en lo que aquí interesa, que toda modificación del planeamiento que repercuta en su determinación original de la población debe cuantificar dicha variación y expresarla en la Memoria que debe incluir (art. 128.1 LRSOU en relación con el 72.4.a) LRSOU y 38 RP) y que toda modificación del planeamiento que repercuta en el programa de actuación original conlleva inescindiblemente la simultánea modificación de éste, en virtud de la regla del art. 128.1 LRSOU en relación con los arts. 74.e) LRSOU y 41 RP.

El art. 129 LRSOU no autoriza a prescindir de los documentos y trámites necesarios para la modificación de los instrumentos de planeamiento, que son los mismos que se requieren para su aprobación; simplemente añade a ese

procedimiento los trámites consistentes en los informes preceptivos y favorables del Consejero competente y del Consejo Consultivo y remite la aprobación definitiva al Gobierno de Canarias.

## IV

La modificación que se dictamina supone, en primer lugar, la reubicación de un espacio libre del sistema de zonas verdes, mediante su traslado a una zona próxima incluida en el mismo Plan Parcial de El Lasso afectado por esta modificación del Plan General; por lo que ese sistema orgánico que han de configurar las zonas verdes establecidas por el Plan General no resulta afectado, en cuanto la nueva localización no origina, en comparación con la anterior, un empeoramiento de su accesibilidad al conjunto de la población. Como esta reubicación del espacio libre conlleva que se retire la calificación de suelo urbanizable a los terrenos de Cuesta de Ramón, no padece la proporción entre espacios libres y habitantes diseñada originariamente por el Plan General. En estos aspectos no hay reparo de legalidad que formular a la modificación propuesta.

En todo caso, de cara a futuros procedimientos ex art. 129 LRSOU, es conveniente recordar, aunque en este supuesto no era necesario por las razones apuntadas más arriba, que tanto la Memoria como los informes de la CUMAC y del Consejero deben justificar, en caso de reubicaciones de zonas verdes, que las nuevas localizaciones no afectan ni a la coherencia del sistema general de espacios libres diseñado por el planeamiento ni a su accesibilidad al conjunto de la población.

La modificación propuesta no hace referencia alguna a su repercusión sobre las previsiones específicas del programa de actuación del Plan General concernientes a la realización del sistema general de espacios libres; de lo que se deduce que la nueva localización del espacio libre no les afecta en nada y que dicho espacio libre ha de ser ejecutado en los mismos plazos y condiciones fijados por ese programa de actuación. En este aspecto, tampoco se puede reparar la legalidad de la modificación.

Por último, como la modificación implica un aumento de la población, su legalidad depende de que prevea mayores espacios libres en la proporción del art. 72.2.d) LRSOU.

Ni en la Memoria ni en los informes de la CUMAC y de la Consejería se cuantifica directamente ese incremento de población; pero ello no es obstáculo para que en esta sede se pueda determinar y, por ende, apreciar el respeto al parámetro del art. 72.2.d) LRSOU. En efecto, la modificación permite la construcción, según la Memoria, de 264 viviendas de promoción pública que, conforme al art. 1 del Real Decreto-Ley 31/78, de 31 de octubre, no pueden superar una superficie útil máxima de 90 m<sup>2</sup>; la cual, según la norma 3.1.3 de las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de Viviendas Sociales, establecidas por la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1976, admite un máximo de siete habitantes. En consecuencia, las 264 viviendas que prevé la Memoria supondrán todo lo más un incremento de 1.848 habitantes en el supuesto de que todas las familias a las que se adjudiquen se compongan de 7 personas. Por tanto, los arts. 72.2.d) y 128.2 LRSOU exigen en este supuesto que la dotación de espacios libres del sistema general se incremente en 9.240 m<sup>2</sup>. A esta cifra hay que sumar los 41.360 m<sup>2</sup> del espacio libre afectado por su reubicación, lo que da un total de 50.600 m<sup>2</sup>. Según la Memoria, la superficie del área de Cuesta de Ramón, donde se reubica el espacio libre, mide 50.660 m<sup>2</sup>. Por tanto, hay que concluir que la modificación propuesta respeta los arts. 72.2.d) y 128 LRSOU.

## CONCLUSIONES

1. En el presente procedimiento de modificación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria se ha respetado la legalidad formal.

2. Igualmente, no concurre ninguna vulneración de la legalidad material urbanística reguladora del sistema general de los espacios libres destinados a zonas verdes, por lo que procede dictaminar favorablemente la modificación dicho Plan General concerniente a la zona de El Lasso.