

Año: 2006

Nº Dictamen: 180/2006

Fecha: 10-5-2006

Nº Marginal: II.161

Ponencia: Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Guisado Barrilao, José Mario. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Barbate (Cádiz)

Nombre: Innovación de Plan General de Ordenación Urbana.

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Urbanismo.

URBANISMO:

Voces:

Zonas verdes:

Cambio de zonificación o uso urbanístico:

Procedencia.

Número marginal: II.161

DICTAMEN Núm.: 180/2006, de 10 de mayo

Ponencia: Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.

Guisado Barrilao, José Mario. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Barbate (Cádiz)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Innovación de Plan General de Ordenación Urbana.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo el expediente de modificación de la unidad de ejecución SU-B7, denominada El Zapal, del Plan General de Ordenación Urbana de Barbate (Cádiz).

En cuanto a la legislación aplicable, habida cuenta que la aprobación inicial de la innovación tuvo lugar el 7 de abril de 2005, de conformidad con la disposición transitoria quinta de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre,

de Ordenación Urbanística de Andalucía, aquélla se somete a esta Ley. No obstante, hay que tener en cuenta, por un lado, que conforme a la disposición transitoria novena, hasta tanto no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario de la citada Ley, se seguirá aplicando el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, y por otro, que conforme a la disposición derogatoria única, apartado 2, han de entenderse derogadas las disposiciones de carácter general, de igual o inferior rango, que se opongan a lo establecido en la referida Ley, lo que supone la vigencia de las normas reglamentarias autonómicas en lo que no se opongan a la Ley 7/2002.

Por otra parte, habida cuenta que en fecha 15 de julio de 2003 entró en vigor el Decreto 193/2003, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que deroga expresamente el Decreto 77/1994, de 5 de abril, al expediente sometido a dictamen le es de aplicación aquella norma, de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria primera.

En otro orden de cosas, el dictamen de este Consejo resulta preceptivo a tenor del artículo 16.8.d) de la Ley 8/1993, de creación del Consejo Consultivo -Ley que, a la fecha de emisión del presente dictamen, ha sido derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía y cuyo artículo 17.10.e) también ha previsto la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se analiza-, y vinculante en relación con el artículo 36.2.c).2º de la Ley 7/2002; una intervención, como tantas veces ha declarado este Consejo, justificada por las funciones esenciales que cumplen las zonas verdes y espacios libres en el desarrollo de la vida humana en las ciudades (son enclaves fundamentales, ya que contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo la masificación; favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitando un más cercano contacto con la naturaleza y ofreciendo la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento; por último, pero no por ello menos importante, contribuyen a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades), y que encuentra amparo en las previsiones constitucionales, en particular, en lo dispuesto en los artículos 45 (que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente) y 47 (que declara el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y la obligación de los poderes públicos de establecer las condiciones y normas necesarias para ello, y de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación), llegando a obtener refrendo desde la óptica del Derecho penal, en el que, tras la reforma de 1995, se tipifican como delitos determinadas actuaciones sobre las mismas (arts. 319 y 320 del Código Penal).

Hay que tener en cuenta, no obstante, que el citado artículo 36.2.c) de la Ley 7/2002 amplía la intervención de este Órgano, limitada por la anterior Ley del Consejo a los espacios libres y las zonas verdes, dado que también cuando la modificación tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de dotaciones o equipamientos se requiere el dictamen favorable de este Consejo. Por su parte, la actual Ley 4/2005, hace referencia expresa a la competencia del Consejo en los supuestos en que la modificación afecta a equipamientos, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competan al Consejo de Gobierno.

II

En cuanto al procedimiento que se ha de seguir para la presente innovación, la particularidad del expediente sometido a dictamen de este Órgano estriba en que su objeto lo constituye la reordenación, mediante modificación puntual de la unidad de ejecución denominada SU B-7 El Zapal.

En este sentido, el artículo 36.1 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece que “La modificación de las previsiones a que se refiere el artículo 18.1 se podrá realizar mediante el procedimiento establecido en el artículo 106 para la delimitación de las unidades de ejecución”. Por su parte, el artículo 18.1 establece que “Los instrumentos de planeamiento, cuando resulte propio de la ordenación urbanística que establezcan, podrán contener la delimitación de las unidades de ejecución y la fijación de los sistemas de actuación, conforme a los requisitos y reglas establecidos en esta Ley”.

El precepto que establece las líneas procedimentales a seguir es el ya citado artículo 106, de donde se deducen los siguientes trámites:

- Competencia del municipio, de oficio o a instancia de parte.

- Previa información pública y audiencia a los interesados afectados por plazo común de veinte días.

- Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Ahora bien, cuando la redelimitación de la unidad de ejecución afecta a espacios libres o equipamientos, entra en juego el artículo 36.2.c.2º del Texto Legal citado, que requiere dictamen preceptivo y favorable (luego su naturaleza es la de dictamen vinculante) del Consejo Consultivo de Andalucía.

El momento de emisión del citado dictamen ha de ser, en todo caso, antes de la aprobación municipal con la que se concluya la tramitación del expediente, pues, obviamente, el carácter vinculante condiciona de forma determinante la eventual aprobación de la innovación urbanística.

A la vista de los hitos procedimentales apuntados, se puede concluir, analizando la actuación municipal (y así se ha consignado en la fundamentación fáctica del presente dictamen), que se ha cumplimentado oportunamente tanto el trámite de información pública -exposición en tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de la Provincia de 27 de junio de 2005-, como el de audiencia de los interesados.

III

Finalmente, se ha de acometer el análisis del contenido de la modificación, sometida al dictamen del Consejo Consultivo.

La Unidad de Ejecución UE-B-7, objeto del presente expediente de innovación, se contempla, en el vigente Plan General de Ordenación Urbana, como suelo urbano, al que se le reconoce un uso característico residencial, con una superficie de 36.405 m².

El parámetro de techo edificable residencial admitido oscila entre un mínimo de 35.000 m² y un máximo de 40.600 m², a los que se han de añadir otros 7.000 m² de edificabilidad para uso terciario comercial.

La densidad residencial es de 96,14 viviendas por hectárea, lo que eleva el número de aquéllas a 350, no contemplándose ninguna de ellas acogidas a régimen de Protección Oficial o cualquier otro régimen de protección pública.

Por su parte, las previsiones de dotaciones públicas, reflejadas en el planeamiento para la Unidad de Ejecución, son de 1.500 m² destinados a espacios libres, y otros 1.500 m² para Servicios de Interés Públicos y Social (SIPS), lo que conforma un total de 3.000 m² de las referidas dotaciones.

Frente a la actual regulación, ya descrita, la nueva delimitación del ámbito de la Unidad de Ejecución reduce el ámbito de la misma, disminuyendo su extensión hasta los 28.107 m², quedando excluidos del mismo, fundamentalmente (además de una pequeña franja de espacio libre situada al Este del ámbito de actuación), terrenos residenciales, ya consolidados, cuyo mantenimiento en la Unidad dificulta la gestión de la misma.

La regulación propuesta, que se va a describir a continuación, debe mantener, ab initio, la proporción ya existente entre aprovechamiento lucrativo y dotaciones públicas, siendo éste el mandato contenido en el artículo 36.2.a.2ª de la Ley 7/2002, cuando prescribe que “Toda innovación que aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, desafecte el suelo de un destino público a parques y jardines, dotaciones o equipamientos, o suprima determinaciones que vinculen terrenos al uso de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otras”. La excepción a tal mandato lo constituye la concurrencia de causa de interés público debidamente acreditada en el expediente, lo que autorizaría, si así lo apreciase este Consejo, soslayar el citado precepto legal.

En el expediente examinado, no se ha invocado ningún motivo de interés general justificativo de la modificación de planeamiento que, eventualmente, pudiera ser tenido en cuenta en los términos razonados. Por ello, se ha de mantener, rigurosamente, el equilibrio que la vigente ordenación ha alcanzado entre aprovechamiento y dotaciones públicas.

Partiendo del presupuesto anterior, se ha de abordar la exégesis de la ordenación que se propone en el expediente de modificación, contrastándola con la existente en el actual planeamiento. Como ya se ha apuntado, se lleva a cabo una disminución de la superficie de la Unidad de Ejecución en una proporción del 22,79%, rebajando de los actuales 36.405 m² hasta los propuestos 28.107 m².

El techo máximo edificable residencial disminuye hasta 31.479 m², quedando reducido en un 22,46% respecto de los 40.600 m² residenciales que, también como máximo, permite el actual planeamiento. Pero no se puede olvidar que en la propuesta no se contempla techo edificable terciario, a diferencia de los 7.000 m² que, para tal uso, se prevén en la vigente ordenación. Si a ello añadimos que la densidad se mantiene en 96,14 viviendas por hectárea -lo que permite la ejecución de 270 viviendas, frente a las actuales 350-, se ha de concluir afirmando que se mantiene el equilibrio proporcional de unidades residenciales si comparamos los parámetros vigentes y los que se contienen en la innovación sometida a dictamen de este Órgano.

Finalmente, en relación con las dotaciones públicas, no sufren reducción alguna, sino que, por el contrario, se produce un incremento en su extensión. En este sentido, desde los 3.000 m² del vigente Plan General (distribuidos, como se apuntó, en 1.500 m² de espacios libres y otros 1.500 m² de equipamiento), se destinan 1821,16 m² a tales espacios, y 2.000 m² a equipamientos, según cuadro de superficies remitido con la documentación complementaria solicitada por este Consejo. Tiene lugar, de esta forma, una mejora en la ratio existente entre dotaciones públicas y aprovechamiento lucrativo, lo que origina que, desde la perspectiva cuantitativa, la incidencia que la modificación produce sobre tales dotaciones merezca el parecer favorable del Consejo.

Desde el punto de vista cualitativo, la reubicación del equipamiento en una posición central de la Unidad de Ejecución, configurándose en forma rectangular para posibilitar la instalación de un Centro de Salud (según convenio suscrito entre la entidad local consultante y la Consejería de Salud), mejora su ordenación respecto a la prevista en el Plan General en vigor. Respecto a los espacios libres, las actuales dos parcelas principales previstas para tal fin, que según la planimetría remitida, se ubican en la zona central de la unidad -junto al actual equipamiento público-, quedan sustituidas por cuatro parcelas de menor extensión, en forma triangular, que se sitúan adyacentes a otras tantas parcelas residenciales (puesto que la zona verde grafiada, que sirve de separación en una de las calles principales, ha de ser despreciada como tal), distribuidas a lo largo de las calles Camarón de la Isla y Jurel, lo que facilita el acceso a las mismas desde los viales. Por otra parte, su concepción salpicada dentro de la Unidad de Ejecución, si bien puede desmejorar su utilización, frente a la configuración del espacio libre, como una única y más extensa parcela, no lo hace hasta el punto de considerar las parcelas de zona verde con carácter residual, perdiendo de esta forma su funcionalidad para los usos que le son característicos. El mantenimiento de unas dimensiones aceptables (a razón de 455,29 m² cada una de ellas), y su alineación (respecto a cuatro de tales parcelas) esquinada y contigua a sendas fincas residenciales, se ha de entender que facilita la utilización de las referidas zonas de expansión por la potencial población residente en las fincas residenciales inmediatas, originando, asimismo, una descongestión en la, ya de por sí, elevada densidad residencial existente.

En definitiva, las razones que sustentan el dictamen favorable de este Órgano son la previsión, en la nueva ordenación, de un aumento en 500 m² de suelo para equipamiento, y de 321,16 m² en espacios libres. Si a ello añadimos la supresión de 7.000 m² de techo edificable de uso lucrativo terciario, y el mantenimiento de la misma densidad de unidades residenciales que ya autoriza el planeamiento en vigor, el resultado es una mejora de la ratio entre dotación pública y suelo lucrativo, lo que autoriza a emitir favorablemente el presente dictamen.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), relativo a la innovación del Plan General de Ordenación Urbana para la modificación de la Unidad de Ejecución SU-B-7 El Zapal.