

DICTAMEN N.º. 94/2010, de 8 de junio.*

Expediente relativo a aprobación de un Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) del Área de Renovación Urbana de 48 viviendas en el Polígono de Santa María de Benquerencia, de Toledo, promovido por la Empresa Regional del Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha (ERS), que lleva consigo la tramitación de un Plan Especial de Reforma Interior de Mejora (PERIM) que afecta a la localización de las zonas verdes configuradas anteriormente en el Plan de Ordenación Municipal (POM) de Toledo.

ANTECEDENTES

Primero. Inicio.- El procedimiento de modificación de planeamiento sometido a dictamen tiene inicio en un acuerdo del titular de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, adoptado el día 29 de enero de 2010, en virtud del cual se determina dar comienzo a las actuaciones conducentes a la aprobación de un Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) presentado por la Empresa Regional de Suelo y Vivienda de la región (ERS), cuya alternativa técnica incluye la formulación de un Plan Especial de Reforma Interior de Mejora (PERIM), conducentes a la materialización de una operación de reforma urbana sobre 48 viviendas localizadas en el Polígono Residencial de Santa María de Benquerencia, en Toledo, en el correspondiente Área de Renovación Urbana (ARU) delimitada al efecto.

En dicho acuerdo, a la vista de la documentación presentada por la sociedad pública promotora de la iniciativa, se resuelve igualmente dar cumplimiento a los trámites de información pública y concertación administrativa impuestos por la normativa vigente.

Segundo. Información pública.- De conformidad con lo establecido en dicha resolución de inicio, obran en el expediente sendos anuncios por los que se hizo pública la apertura del citado trámite de información pública, por espacio de un mes, aparecidos en el diario “La Tribuna de Toledo”, de fecha 12 de febrero de 2010, y en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 17 de febrero de 2010.

Igualmente queda constancia de la recepción de sendos escritos de alegaciones, efectuadas en uso del referido trámite, que fueron presentados ante la sociedad promotora del PAU por los representantes de las comunidades de propietarios de dos inmuebles situados en el ámbito territorial de la actuación, que fueron objeto de valoración, y consiguiente estimación o desestimación, mediante informe técnico-jurídico de fecha 24 de marzo de 2010 redactado por el departamento competente de la ERS.

Tercero. Primer informe los servicios de la Dirección General de Urbanismo.- Con fecha 19 de febrero de 2010 fue emitido informe conjunto por el personal de los servicios de Planeamiento Municipal y de Disciplina e Inspección Urbanística de la Dirección General de Urbanismo sobre la viabilidad de los instrumentos urbanísticos promovidos, en el que se hace una extensa exposición de los diversos reparos y observaciones que suscita la

* *Ponente: José Sanroma Aldea*

documentación presentada, concluyendo que los documentos del PAU aportados y examinados habrán de repasarse y corregirse para poder proseguir con la tramitación.

En respuesta a estas exigencias de subsanación, la empresa pública actuante elaboró y remitió un informe técnico-jurídico, datado a 24 de marzo de 2010, en el que se hacen diversas consideraciones y se operan varias modificaciones en la documentación elaborada, todo ello con el fin de superar los reparos planteados.

Cuarto. Trámite de concertación interadministrativa.- Con arreglo a lo previsto en su acuerdo de inicio, se acredita en el expediente la participación del Ayuntamiento de Toledo en el trámite de concertación interadministrativa requerido por el PAU, a cuyo efecto éste remitió a la ERS promotora del mismo, con fecha 25 de marzo de 2010, un informe suscrito por el Arquitecto Municipal de dicha entidad local, en el que se efectúan diversas consideraciones sobre el tratamiento de las situaciones vinculadas a la titularidad municipal de algunos terrenos comprendidos en el ámbito de reforma interior definido por el PERIM, la repercusión de la iniciativa en el planeamiento municipal vigente y su adecuación a la normativa urbanística de aplicación, concluyendo que la solución proyectada *“mejora la inicialmente prevista por el POM”*.

Obra en el expediente el correspondiente informe técnico-jurídico emitido con fecha 29 de marzo de 2010 por el departamento técnico de la ERS en relación con las argumentaciones vertidas en el informe precitado, haciendo diversas consideraciones al efecto.

Quinto. Segundo informe de los servicios de la Dirección General de Urbanismo.- A la vista de las alegaciones y documentos remitidos por la ERS, fue emitido un segundo informe conjunto de las Jefas de los Servicios de Planeamiento Municipal y Disciplina e Inspección Urbanística de la Dirección General de Urbanismo, en el que se hace una valoración de los mismos, efectuando una nueva relación de observaciones sobre deficiencias de la documentación existente, estructuradas en diez apartados, afirmando que el resto de repartos advertidos con anterioridad habrían quedado subsanados con la documentación recibida.

Sexto. Aprobación inicial del PAU.- En atención al resultado de las actuaciones precedentes, con fecha 5 de abril de 2010 el Director General de Urbanismo de la Consejería consultante acordó la aprobación inicial del PAU en tramitación, condicionada a la subsanación de las diez deficiencias señaladas en el informe de sus servicios técnicos mencionado con anterioridad, que se dejaron relacionadas en un Anexo a la correspondiente resolución.

Séptimo. Tercer informe de los servicios técnicos de la Dirección General de Urbanismo.- Con fecha 12 de abril de 2010 fue emitido un nuevo informe por parte de los Servicios de Planificación Municipal y Disciplina e Inspección Urbanística de la Dirección General de Urbanismo, previo al sometimiento de la iniciativa a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el que se hace una amplia exposición que comprende la determinación del objeto del PAU, la tramitación desarrollada para su aprobación, la descripción de su contenido básico, los antecedentes documentales disponibles y las observaciones suscitadas, aún sin atender.

Recoge dicho informe un resumen de las determinaciones del PERIM incluido en el PAU, en un cuadro indicativo de las principales innovaciones que comporta respecto del vigente POM y de su adecuación a la normativa aplicable, que pueden plasmarse en los siguientes términos:

	POM	PERIM
Superficie total del ámbito	45.483 m ²	45.483 m ²
Superficie lucrativa	17.832 m ²	14.982 m ²
Edificabilidad lucrativa	50.313 m ²	50.313 m ²
Superficie Zonas verdes	7.455 m ²	5.100 m ²
Superficie Equipamiento	886 m ²	3.245 m ²
Superficie total dotacional	8.341 m ²	8.345 m ²
Superficie viaria	19.310 m ²	22.156 m ²

Asimismo, en cuanto al cumplimiento de los estándares dotacionales de aplicación, se reflejan los siguientes datos:

Superficie dotacionales	POM	PERIM	TRLOTAU / RP
Zonas Verdes	7.455 m ²	5.100 m ²	8.341 m ²
Equipamiento	886 m ²	3.245 m ²	
ZV + Equipamiento	8.341 m ²	8.345 m ²	
Plazas Aparc. públicas	-	340	251
Plazas Aparc. Privadas	-	474	251
Plaz. Aparc. Accesibles	-	10	5

En cuanto a la justificación concurrente para el cambio de ubicación y redimensionamiento de los espacios destinados a zonas verdes, se asume la justificación vertida en la Memoria del PAU, que explica las razones que mueven a dicha alteración en los siguientes términos: “- *Apertura de un nuevo vial transversal V3, que elimina puntos oscuros y de difícil acceso existentes en la parte más oriental de la zona verde existente.* [] - *Infrautilización de la franja de zona verde suprimida por la apertura del vial mencionado, debido a su alargada y estrecha forma geométrica agravada por su desnivel, que ha obligado a la construcción de escalinatas.* [] - *Mejora sustancial de la superficie libre que se mantiene, incluyendo zonas de recreo infantil hasta ahora inexistentes.* [] - *Incremento de la superficie destinada a equipamiento, lo que permite dotar al barrio de un nuevo centro educativo, en cumplimiento del artículo 21.4 del Reglamento de Planeamiento*”, añadiéndose, sobre las explicaciones adicionales recabadas: “*Además, en respuesta a la observación realizada en el informe de la Dirección General de Urbanismo de 22 de febrero de 2010, se justifica*

expresamente la necesidad de incrementar la superficie destinada a equipamiento en detrimento de la asignada a zonas verdes en función del artículo 39.7.c) del TRLOTAU y 21.4 del Reglamento de Planeamiento, de la siguiente manera en un nuevo apartado 2.3 de la memoria justificativa. [] «El incremento del suelo dotacional para equipamientos públicos respecto del destinado a espacios libres se encuentra justificado en la necesidad de dotar a la parcela 135 preexistente de unas dimensiones suficientes que puedan albergar los usos dotacionales previstos, de tal modo que pueda cumplir con una superficie mínima para la instalación de un centro de asistencia a la infancia (CAI), ya que, según el estudio realizado de los equipamientos públicos ubicados en la zona, en el barrio existe una demanda objetiva de este tipo de dotaciones educativas, con lo que se ha pretendido atender a esa circunstancia social»”.

De todo lo anterior, se concluye que el objeto del PAU representa una optimización de la ordenación urbanística existente, al modificar al alza la edificabilidad de dos parcelas residenciales con el fin de reubicar en ellas las viviendas de la parcela n.º 41, a demoler por su deterioro estructural, comportando además la apertura de nuevos viales que conectarían las avenidas que discurren por ambos lados del ámbito, a fin de lograr mayor permeabilidad y eliminación de espacios urbanos cerrados, potenciales generadores de conflictos sociales, así como la mejora del acceso a las parcelas interiores. Se indica también que, como el espacio conformador del ámbito de actuación está clasificado como suelo urbano consolidado y no hay incremento de aprovechamiento en el mismo, con arreglo al artículo 39.2 del TRLOTAU no es preciso contemplar medidas compensatorias respecto a dotaciones públicas adicionales. Asimismo, se considera justificada la reducción de superficie destinada a zonas verdes, que resulta compensada por el incremento equivalente de terrenos de equipamiento para poder acoger en ellos una escuela infantil, dado que, según los estudios realizados en el barrio, existe una fuerte demanda de este tipo de dotaciones públicas educativas. En consecuencia, se propone a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo informar favorablemente el PAU aprobado inicialmente, si bien, antes de la aprobación definitiva por el Consejero competente deberán subsanarse las diez observaciones sobre deficiencias documentales apuntadas en su anterior informe y a las que quedó condicionada la aprobación inicial del Programa.

Octavo. Informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.- Seguidamente, obra en el expediente certificación acreditativa del acuerdo adoptado por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en sesión celebrada el 13 de abril de 2010, en aplicación de lo previsto en los artículos 37 y 39. 3 del TRLOTAU, por el que se acuerda informar favorablemente el expediente relativo al PAU en tramitación, sin perjuicio de la necesidad de subsanar las diez carencias apuntadas a través de las observaciones efectuadas por los servicios de la Dirección General de Urbanismo.

Noveno. Aportación de nueva documentación subsanatoria por la ERS.- Atendiendo al contenido de los informes emitidos por los servicios de la Dirección General de Urbanismo de 31 de marzo y 12 de abril de 2010, la ERS ha efectuado una nueva entrega documental dirigida a la subsanación de las diez objeciones o deficiencias documentales mencionadas en los mismos, que ha sido recibida en la sede de dicho órgano gestor con fecha 23 de abril siguiente.

Décimo. Cuarto informe de los servicios de la Dirección General de Urbanismo.- A la vista de la nueva documentación recibida, ha sido emitido un nuevo informe por las

Jefas de los Servicios de Planeamiento Municipal y Disciplina e Inspección Urbanística de la Dirección General de Urbanismo, de fecha 29 de abril siguiente, en el que se indica que aún se mantienen, cuatro deficiencias documentales, relativas a la falta de contemplación de ciertos gastos en la proposición jurídico-económica del PAU, a incorrecciones planimétricas sobre la trama identificativa del tipo de sistema local asignado a la parcela 135, que debe ser la correspondiente a equipamiento educativo, a la traslación de las alegaciones estimadas a la totalidad de la documentación técnica existente y a la corrección del documento de refundición del planeamiento aportado, para recoger debidamente determinados parámetros edificatorios.

No obstante lo anterior, el citado informe concluye indicando que, como el resto de observaciones preexistentes han quedado subsanadas y las pendientes de solución no tienen incidencia sobre la alteración de zonas verdes proyectada, se propone cursar la petición de dictamen al Consejo Consultivo para recabar el informe preceptivo atinente a dicha reubicación de zonas verdes.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tuvo entrada el día 10 de mayo de 2010.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El artículo 54.9.e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece que este último órgano deberá ser consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que versen sobre la modificación de planes urbanísticos, cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos.

El objeto del expediente sometido a consulta es la aprobación de un Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) para un Área de Renovación Urbana (ARU) de 48 viviendas en el Polígono de Santa María de Benquerencia, de Toledo, promovido por la Empresa Regional del Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha (ERS), que lleva consigo la tramitación de un Plan Especial de Reforma Interior de Mejora (PERIM) que afecta a la localización de las zonas verdes configuradas anteriormente en el Plan de Ordenación Municipal (POM) de dicha capital.

El artículo 39.3 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (TRLOTAU) en su versión aún vigente, pero próxima a la derogación por la reforma operada a través del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo -Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 21 de mayo-, de inminente entrada en vigor, ha venido exigiendo específicamente para la innovación del planteamiento que comporte una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos, el previo informe favorable de la actual Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sin contemplar intervención alguna de este Consejo Consultivo. Esta omisión fue primero salvada por la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo

de Castilla-La Mancha, ya desde su redacción primitiva, en los términos señalados previamente, para posteriormente ser abordada desde el ámbito urbanístico mediante la previsión acogida en el artículo 120.5 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, aprobatorio del Reglamento de Planeamiento de la LOTAU, que incorporó expresamente al ordenamiento urbanístico autonómico la exigencia del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, también de signo favorable, para las innovaciones del planeamiento que comporten una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos.

Debe destacarse además, en el momento presente, que la nueva redacción dada al artículo 39 del TRLOTAU incorpora ya la exigencia de dictamen de este órgano consultivo en relación con esta clase de modificaciones del planeamiento, pasando a señalar el apartado 3 de dicho artículo, a partir de la entrada en vigor del citado Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, aprobatorio de esta nueva versión del TRLOTAU, que *“la innovación de un Plan que comporte una diferente calificación, zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos, requerirá previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”*.

Por consiguiente, en virtud de lo previsto en la normativa referenciada, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo y habilitante.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Previamente al examen de las cuestiones sustantivas que se derivan del asunto sometido a dictamen, debe analizarse el procedimiento desarrollado a fin de comprobar si el mismo se acomoda a las previsiones acogidas en el TRLOTAU.

El artículo 39 de la citada disposición legal trata de la innovación de la ordenación establecida por los Planes, disponiendo en su apartado primero que cualquier alteración que pretenda introducirse en las determinaciones de éstos *“deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones. Se exceptúan de esta regla las innovaciones derivadas de las modificaciones que pueden operar los Planes Parciales y Especiales [...]”*. Como previamente se ha dicho, el apartado 3 de este mismo artículo 39 impone también, como trámite especial, que la innovación de un Plan que comporte una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos, requerirá previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En este caso, la modificación del POM de Toledo sometida a dictamen se instrumenta mediante la aprobación de un PERIM incluido en un PAU, el cual presenta la peculiaridad de haber sido promovido por la Empresa Regional del Suelo y la Vivienda, dependiente de la Administración Regional, de tal suerte que el procedimiento a observar ha venido marcado por lo dispuesto en el artículo 110.5 b) del TRLOTAU, que establece para este tipo de programas que *“su tramitación se sujetará a las reglas establecidas para los Planes Especiales y su aprobación corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación territorial”*.

De tal modo, como la remisión al procedimiento aprobatorio de los Planes Especiales conduce indistintamente tanto a las determinaciones contempladas en los artículos 36 y 37, como a las reseñadas en el artículo 38 -aplicable a los Planes Especiales de Reforma Interior-, que presenta a su vez peculiaridades concebidas para aquellos casos en que se afecte a la ordenación estructural preexistente -apartados 3 y 4-, las dudas suscitadas sobre el procedimiento realmente aplicable parecen haber sido superadas por la Consejería promotora del procedimiento optando por el cauce procedimental descrito en los artículos 36 y 37 del referido cuerpo legal, en el posible entendimiento de que la radicación de la facultad de aprobación definitiva a la Consejería competente en materia de ordenación territorial que contempla el artículo 110.5.b) es la más compatible con la prosecución del procedimiento regulado en los artículos 36 y 37, que cuenta, por lo demás, con iguales o mayores garantías que el detallado en el artículo 38, como revela el hecho de que el trámite de información pública articulado en el artículo 36, por espacio de un mes, goza de mayor amplitud que el previsto en el artículo 38, fijado en 20 días.

Asumiendo tales referentes normativos, cabe estimar que el procedimiento tramitado se ha ajustado a las reglas procedimentales señaladas en los artículos 36 y 37 del TRLO-TAU, contándose además con el informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo exigido por el artículo 39.3 de dicho cuerpo legal, emitido el 13 de abril de 2010, que no pierde su virtualidad a los efectos habilitantes indicados en dicho precepto por el hecho de haber sido emitido con advertencia de diversas carencias documentales, ya mayoritariamente subsanadas, toda vez que las aún persistentes carecen de conexión con el cambio de localización de zonas verdes pretendido, máxime cuando el propio apartado 5 del artículo 37 del TRLO-TAU posibilita la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento en él regulados pese a la posible latencia de repartos indicando: “5. Cuando las objeciones a la aprobación definitiva afecten a áreas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el Plan pueda aplicarse con coherencia, éste se aprobará definitivamente salvo en la parte objeto de reparos, que quedará en suspenso hasta su rectificación en los términos precisados por la resolución aprobatoria. [] Si los reparos son de alcance limitado y pueden subsanarse con una corrección técnica específica consensuada con el Ayuntamiento, la aprobación definitiva se supeditará en su eficacia a la mera formalización documental de dicha corrección. La resolución aprobatoria podrá delegar en un órgano jerárquicamente subordinado, incluso unipersonal, la facultad de comprobar que la corrección se efectúa en los términos acordados y, verificada la corrección realizada, ordenar la publicación de la aprobación definitiva”.

Debe señalarse también que una de las observaciones especificadas en el informe favorable de la mencionada Comisión Regional -la tercera de las diez formuladas- hacía referencia a la falta de acreditación de la consulta administrativa sobre el posible sometimiento de la actuación al trámite de evaluación ambiental, impuesta por la Ley 4/2007, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha. Pues bien, aunque esta objeción no aparece ya reseñada en la relación de las cuatro deficiencias subsistentes contenida en el informe de los servicios de la Dirección General de Urbanismo de 29 de abril de 2009 que pone fin a las actuaciones, donde se concluye que “el resto de observaciones han sido convenientemente subsanadas”, en el expediente no obra explicación o documentación alguna que permitan constatar el modo en que ha quedado satisfecha dicha exigencia formal y documental.

El expediente recibido en este Consejo no se halla foliado ni adecuadamente ordenado con arreglo a un criterio cronológico, careciendo igualmente de un índice descriptivo de su contenido, todo lo cual ha dificultado su examen y toma de conocimiento.

En cualquier caso, a la vista de las actuaciones desarrolladas, que han quedado ya descritas en los antecedentes, cabe concluir que el expediente tramitado responde suficientemente a las prescripciones procedimentales previstas en la normativa de aplicación, por lo que procede el análisis de los aspectos sustantivos derivados del expediente.

III

Alcance y finalidad de la intervención del Consejo Consultivo.- En relación con el alcance y finalidad de la intervención de los órganos consultivos en este tipo de procedimientos, el Consejo de Estado tiene dicho -dictámenes 333/1992, de 1 de octubre, 554/1992, de 7 de julio, o 773/1993, de 17 de junio, entre otros- que, cuando los planes urbanísticos tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos, su función consultiva se extiende a la verificación de si concurren los requisitos de competencia y procedimiento, analizados en la consideración anterior, y a si la modificación proyectada responde a un interés público que fundamente la incorporación al planeamiento del pretendido cambio, pudiendo ser aceptadas tales mutaciones de zonificación o uso urbanístico solamente cuando respondan a razones de interés general debidamente justificadas, lo que deberá ser apreciado atendiendo a las circunstancias concretas de cada expediente.

Las zonas verdes y espacios libres se constituyen como enclaves fundamentales que contribuyen a conseguir un uso racional del suelo impidiendo la masificación, potenciando un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitando un más cercano contacto con la naturaleza al ofrecer la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento y favoreciendo, asimismo, la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades. La importancia de estas superficies se puso ya de manifiesto con la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, de Zonas Verdes, cuya existencia se contemplaba como elemento esencial de toda ordenación para la normal expansión de la vida humana fuera del hogar, no sólo por imperativos higiénicos y sanitarios, sino también de convivencia social. La finalidad protectora de esta Ley con los espacios libres y zonas verdes queda patente en su preámbulo, en el que se afirmaba que *“el constante acoso que estos espacios libres sufren de los intereses contrapuestos que tienden a incrementar los volúmenes de edificación, determina que en la práctica no baste que se cumplan los mismos trámites para la formación y aprobación de los Planes que para su modificación, porque este aspecto urbanístico suele ser más difícil de conservar y ello aconseja extremar las garantías a fin de que cualquier alteración en estas superficies no edificables no pueda obedecer sino a razones de interés general debidamente justificadas”*.

Este tipo de previsiones sobre el régimen de especial protección de los espacios libres y zonas verdes se ha venido manteniendo en las sucesivas Leyes reguladoras del Régimen del Suelo, incorporándose en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (artículo 50), y posteriormente al aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (artículo 129), que contemplaban la alteración de tales superficies como modificaciones del planeamiento cualificadas, exigiendo requisitos específicos, como eran su aprobación por el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma respecti-

va, previo informe favorable de la Consejería competente por razón de la materia y del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico que corresponda.

Con idéntica finalidad protectora del interés general, la regulación aplicable en nuestra Comunidad Autónoma contempla, además de determinados estándares mínimos de obligado cumplimiento para las zonas verdes y espacios libres, una serie de cautelas a la hora de proceder a la modificación de los Planes con el fin de preservar estos espacios, de modo que introduce en el procedimiento a seguir trámites cualificados, como la necesidad de contar con el informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y el del Consejo Consultivo, en cuanto garante último en el ámbito administrativo del interés público.

Según se ha reiterado en numerosas ocasiones, la intervención de este Consejo en el procedimiento modificatorio de los Planes urbanísticos no puede ser entendida como una traba a la discrecionalidad de que goza la Administración activa proponente -en este caso, la Autonómica-, pues a ella corresponde, en uso de su autonomía y de las demás potestades que el ordenamiento jurídico le confiere, valorar si el interés general aconseja una alteración de zonas verdes o espacios libres con el fin de satisfacer otras necesidades de la comunidad y decidir, en su caso, justificándolo debidamente, si llevar a cabo la misma. En este sentido, el Tribunal Supremo ha afirmado que la Administración goza de un *ius variandi*, no opuesto al principio de vigencia indefinida de los planes proclamado en la Ley, que la posibilita para establecer los cambios precisos que sirvan mejor a las necesidades de la sociedad en todos los órdenes, sin que pueda entenderse infringido el principio de seguridad jurídica por razón de su ejercicio, ya que es la manera de adaptar el ordenamiento urbanístico a las nuevas circunstancias demográficas, sociales y económicas que demanden una alteración de la nueva regulación jurídico-urbanística del suelo -Sentencia de 20 de septiembre de 1985 -Ar. RJ 1985,6216-.

La necesidad de permanencia de los planes no puede llevar a situaciones inmovilistas en contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas o políticas, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo. Una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades, podría perpetuar ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales para el interés público. Por ello, se reconoce la potestad de la Administración para alterar el planeamiento urbanístico, debiendo centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe quedar suficientemente justificada y apoyada en datos objetivos -Sentencia de 6 de febrero de 1990 (Ar. RJ 1990,943)-. Estos datos pueden encontrar su justificación en necesidades sociales, conveniencia del destino del suelo y de la armonización de los más variados intereses comunitarios, presumiéndose, según afirma el Tribunal Supremo, que, mientras no se pruebe lo contrario, la actividad administrativa se ajusta al ordenamiento jurídico y se dirige a satisfacer las exigencias del bien común en aras de un mejor servicio a la sociedad -Sentencias de 18 de julio de 1988 (Ar. RJ 1988,6082) y 27 de marzo de 1991 (Ar. RJ 1991,2027)-. Dentro de este ámbito de ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad, ha de desenvolverse la intervención del órgano consultivo en el procedimiento modificatorio, extendiéndose su función, según se indicó más atrás, “a la verificación de si concurren los requisitos de competencia y procedimiento y a si la modificación proyectada responde a una exigencia de interés público que justifique la incorporación al planeamiento de la referida modificación” -dictamen del

Consejo de Estado 333\1992, de 1 de octubre-, de tal forma que las alteraciones del planeamiento urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres previstos sólo puedan ser aceptadas cuando “*respondan a razones de interés general debidamente justificadas*” -dictámenes número 43836, de 21 de enero de 1982; 53845, de 29 de junio de 1989; 651, de 27 de julio de 1992; 773, de 17 de junio de 1993-. Por tanto, “*con carácter general, cabe recordarse que todo el sentido de la intervención del Consejo de Estado -según nos dice éste en un voto particular a su dictamen 333/1992- en los expedientes de modificación del planeamiento, radica en la protección de las zonas verdes y de los espacios libres. La garantía de estas áreas y de los relevantes intereses vecinales a ellas conectadas ha de informar, en consecuencia, el juicio de este Alto Cuerpo Consultivo*”.

En definitiva, al órgano consultivo le corresponde controlar, como garante, si concurre el interés público que justifique, en cada caso, la modificación del uso o zonificación de las zonas verdes o espacios públicos previstos, velando al tiempo por el respeto de los estándares mínimos de calidad urbana que resulten de preceptiva observancia.

IV

Justificación del interés público y cumplimiento de estándares legales.- Pasando al análisis de las razones ponderadas como justificación del interés público auspiciado con la iniciativa, el propio documento conformador del PERIM incluido en el PAU en tramitación explica los motivos que inducen al cambio de emplazamiento de las zonas verdes de sistemas locales previstas actualmente.

Para ilustrar sobre las principales determinaciones del citado PERIM y su incidencia en los espacios dotacionales de uso público previstos en el mismo, conviene reflejar el contenido del cuadro resumen de las innovaciones que comporta, respecto del POM en vigor, y de su adecuación a la normativa de aplicación, que pueden plasmarse en los siguientes términos:

	POM	PERIM
Superficie total del ámbito	45.483 m ²	45.483 m ²
Superficie lucrativa	17.832 m ²	14.982 m ²
Edificabilidad lucrativa	50.313 m ²	50.313 m ²
Superficie Zonas verdes	7.455 m ²	5.100 m ²
Superficie Equipamiento	886 m ²	3.245 m ²
Superficie total dotacional	8.341 m ²	8.345 m ²
Superficie viario	19.310 m ²	22.156 m ²

También expresa dicho documento, en cuanto al cumplimiento de los estándares dotacionales de aplicación, los siguientes datos:

Superficie dotacionales	POM	PERIM	TRLOTAU / RP
Zonas Verdes	7.455 m ²	5.100 m ²	8.341 m ²

Equipamiento	886 m ²	3.245 m ²	
ZV + Equipamiento	8.341 m ²	8.345 m ²	
Plazas Aparc. públicas	-	340	251
Plazas Aparc. Privadas	-	474	251
Plaz. Aparc. Accesibles	-	10	5

En cuanto a la descripción de las ventajas y beneficios que reportaría la futura disposición de las zonas verdes de sistemas locales contempladas en el referido PERIM, en la Memoria del mismo -apartado 2.2- se justifica la procedencia de las alteraciones proyectadas, unidas a las mejoras pretendidas en materia de usos dotacionales, exponiendo varias razones que han sido resumidas por los servicios informantes de la Dirección General de Urbanismo, en los siguientes términos: “- *Apertura de un nuevo vial transversal V3, que elimina puntos oscuros y de difícil acceso existentes en la parte más oriental de la zona verde existente.* [] - *Infrautilización de la franja de zona verde suprimida por la apertura del vial mencionado, debido a su alargada y estrecha forma geométrica agravada por su desnivel, que ha obligado a la construcción de escalinatas.* [] - *Mejora sustancial de la superficie libre que se mantiene, incluyendo zonas de recreo infantil hasta ahora inexistentes.* [] - *Incremento de la superficie destinada a equipamiento, lo que permite dotar al barrio de un nuevo centro educativo, en cumplimiento del artículo 21.4 del Reglamento de Planeamiento*”. A estos argumentos han de agregarse las explicaciones adicionales dadas por la sociedad pública promotora del PAU en respuesta a la observación realizada en el primer informe de 19 de febrero de 2010 del personal de la Dirección General de Urbanismo, recogidas como un nuevo apartado 2.3 de la citada Memoria, donde se dice que: “*El incremento del suelo dotacional para equipamientos públicos respecto del destinado a espacios libres se encuentra justificado en la necesidad de dotar a la parcela 135 preexistente de unas dimensiones suficientes que puedan albergar los usos dotacionales previstos, de tal modo que pueda cumplir con una superficie mínima para la instalación de un centro de asistencia a la infancia (CAI), ya que, según el estudio realizado de los equipamientos públicos ubicados en la zona, en el barrio existe una demanda objetiva de este tipo de dotaciones educativas, con lo que se ha pretendido atender a esa circunstancia social*”.

De las anteriores explicaciones, concluyen los servicios técnicos informantes que el objeto del PAU representa una optimización de la ordenación urbanística existente, al modificar al alza la edificabilidad de dos parcelas residenciales con el fin de reubicar en ellas las viviendas de la parcela n.º 41, a demoler por su deterioro estructural, comportando además la apertura de nuevos viales que conectarían las avenidas que discurren por ambos lados del ámbito, a fin de lograr mayor permeabilidad y eliminación de espacios urbanos cerrados, potenciales generadores de conflictos sociales, así como la mejora del acceso a las parcelas interiores, clarificando también que, como el espacio conformador del ámbito de actuación está clasificado como suelo urbano consolidado y no hay incremento de aprovechamiento en el mismo, con arreglo al artículo 39.2 del TRLOTAU no es preciso contemplar medidas compensatorias respecto a dotaciones públicas adicionales. Asimismo, se considera justificada la reducción de superficie destinada a zonas verdes, que resulta compensada por el incremento equivalente de terrenos de equipamiento para poder acoger en ellos una escuela infantil, dado que, según los estudios realizados en el barrio, existe una fuerte demanda de este tipo de dotaciones públicas educativas.

Pudiendo deducirse de todo lo anterior que se encuentran suficientemente justificados los cambios proyectados en materia de destino, localización y amplitud de las zonas verdes y espacios dotacionales objeto de transformación, procede pasar a analizar el grado de cumplimiento de los estándares de calidad urbana en relación con la reforma del planeamiento proyectada.

Pues bien, dándose la particularidad de que los terrenos comprendidos en el ámbito de reforma interior al que se refiere el PERIM ya tienen la condición de suelo urbano consolidado de uso mayoritariamente residencial, como parte integrante de la Zona de Ordenación Urbana del llamado Polígono de Benquerencia -identificada con el número 14 del POM de Toledo, según la Memoria del PAU- y sometida a la Ordenanza 8 del referido POM, por esta previa condición de suelo urbano consolidado las determinaciones relativas al cumplimiento de los estándares de calidad urbanas han de entenderse marcadas por lo dispuesto en los artículos 31.1.a), 24.2.a) y 39.7.c) del TRLOTAU, que establecen al respecto:

- *“1. Los estándares mínimos de calidad urbana que deben observar los Planes son los siguientes: [] a) En el suelo urbano la edificabilidad no podrá superar 10.000 metros cuadrados de edificación residencial por hectárea. [] En el suelo urbano en que se haya alcanzado o superado ya dicho límite máximo, no se podrá aumentar la edificabilidad respecto de las previsiones del planeamiento anterior y deberá procurarse que disminuya o, a lo sumo, se mantenga en su intensidad, el grado de consolidación característico del último medio siglo. [] Cuando el planeamiento, por no encontrarse superado el límite máximo anterior, prevea un incremento de la edificabilidad sobre la realmente existente para zonas de ordenación concretas, deberá reservar los suelos dotacionales suficientes para alcanzar los estándares previstos en las letras c) y d) de este mismo número”*. -artículo 31.1 a)-.

- *“2. Asimismo, los Planes de Ordenación Municipal establecerán: [] a) La ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras para el suelo urbano, complementaria y conforme con la ordenación estructural. [] En el suelo urbano se señalarán las reservas dotacionales públicas de carácter local, existentes y previstas, por zonas de ordenación urbanística, localizadas en solares o en unidades de actuación urbanizadora, justificándolas por relación a los estándares dotacionales regulados en el artículo 31 y dimensionando las nuevas reservas que prevea el Plan, de acuerdo con dichos estándares, en función de los incrementos de aprovechamiento que el planeamiento pudiera otorgar o de los aprovechamientos atribuidos a las unidades. Todo ello sin perjuicio de que se puedan establecer mayores reservas de suelo dotacional público con objeto de reducir o absorber los eventuales déficits preexistentes”*. -artículo 24.2 a)-.

- *“7. La aprobación de Planes que alteren la ordenación establecida por otros que hayan sido aprobados por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sólo será posible si se cumplen las siguientes reglas: [] [...] [] c) La nueva ordenación debe justificar expresa y concretamente cuáles son sus mejoras para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad pública urbanística enunciados en el número 1 del artículo 6 y de los estándares legales de calidad”*. -artículo 39.7. c)-.

Además, en sintonía con lo previsto en el artículo 31.1.a) del TRLOTAU, el Reglamento de Planeamiento de 14 de septiembre de 2004 contiene previsiones similares en su artículo 21.2, en las que llega a precisar: *“En el suelo urbano consolidado (SUC) en que se*

haya alcanzado o superado ya dicho límite máximo, no se podrá aumentar la edificabilidad residencial respecto de las previsiones del planeamiento anterior y deberá procurarse que, a lo sumo, se mantenga en su intensidad el grado de consolidación del último medio siglo, o que disminuya mediante la disposición de reservas dotacionales públicas adicionales [...]”.

De los preceptos transcritos se deduce que el propósito del legislador ha sido procurar el cumplimiento de los estándares de calidad urbana establecidos en los apartados c) y d) del artículo 31, previstos para el suelo urbanizable, también en el suelo urbano -consolidado o no consolidado- y que, en relación con la instauración de zonas verdes y de equipamientos comunitarios, son: “c) *En sectores de suelo urbanizable de uso residencial, se establecerán las siguientes reservas mínimas de suelo con destino dotacional público, sin computar el viario: [] - Con destino específico de zonas verdes: el diez por ciento de la superficie total ordenada, si la edificabilidad es inferior o igual a 6.000 metros cuadrados construibles por hectárea; y dieciocho metros cuadrados de suelo por cada cien metros cuadrados de edificación, si la edificabilidad es superior a la precedente. [] - Con destino a la implantación de otras dotaciones: veinte metros cuadrados de suelo por cada cien metros cuadrados de edificación*”.

De tal modo, restringiendo el análisis del cumplimiento de dichos estándares al perímetro del ámbito de reforma interior delimitado por el PERIM, podría llegar a considerarse que éstos no son observados, puesto que, como la edificabilidad señalada en el mismo es superior a los 6.000 m² por hectárea, correspondería establecer reservas de terreno del 18 % para zonas verdes y del 20 % para otros equipamientos sociales. Es decir, aplicando estos porcentajes a la edificabilidad lucrativa prevista en el PERIM -50.313 m²-, serían precisos 9.056 m² de zonas verdes y 10.063 m² de equipamiento comunitario, siendo las previsiones existentes -5.100 m² y 3.245 m², respectivamente- claramente inferiores a dichas magnitudes. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el ámbito de reforma interior al que se refiere el PERIM es una superficie delimitada en el interior de la ZOU 14 del POM de Toledo, aprobado definitivamente en el año 2007, dentro de la cual se hicieron reservas dotacionales de zonas verdes y equipamiento comunitario que superan los porcentajes previstos en el artículo 31.1 c) del TRLOTAU. Así se deduce de lo consignado en el informe del Arquitecto Municipal del Ayuntamiento de Toledo de 25 de marzo de 2010 y de la Memoria Informativa del PAU -apartado II. 4-, coincidentes en este aspecto, donde se expresa que las reservas de terrenos dotacionales establecidas para la Zona de Ordenación Urbana 14 del POM de Toledo, correspondiente al llamado Polígono o barrio residencial de Santa María de Benquerencia, calculadas para una edificabilidad lucrativa de 1.038.620 m²c, con arreglo a la Ordenanza 8 de aplicación a las fases concernidas por el PERIM (1ª 2ª y 4ª), han sido:

- (OD) Zonas verdes: 279.375 m², exigibles 186.952 m² (18 m²s/100 m²c).
- (OD) dotaciones públicas: 230.338 m², exigibles 207.724 m² (20 m²s/100 m²c).

Por todo ello, cabe alcanzar la conclusión de que el PERIM en tramitación, además de un importante incremento de los espacios destinados a viales, tendente a la erradicación de áreas marginales, prevé una recalificación o reubicación de los terrenos dedicados a zonas verdes y a equipamiento comunitario comprendidos dentro de su perímetro, lo que supone una disminución de los primeros y un aumento equivalente -algo superior incluso- de los segundos, pero sin afectar negativamente a las determinaciones de la ZOU en que se integra el PERIM, que fueron fijadas en el POM de Toledo claramente por encima de las exigencias mínimas del artículo 31 c) del TRLOTAU. De tal modo, la alteración proyectada no incide

sobre las reservas de terrenos dotacionales de uso público fijadas para la ZOU en modo que puedan quedar situadas por debajo de las exigencias legales de aplicación, encontrándose avalada además por la facultad de redistribución entre unos y otros destinos dotacionales públicos que trasluce el artículo 21.4 del tan citado Reglamento de Planeamiento, cuando indica, para dichas reservas mínimas de suelo dotacional en suelo urbano, que *“Estas superficies de zonas verdes y equipamientos se establecen a efectos de cálculo puesto que su calificación definitiva será determinada por el Plan, que podrá respetar estas proporciones y usos, o destinarlas a zonas verdes o equipamientos en función de las necesidades manifestadas en el planeamiento”*.

En virtud de todo lo anterior, cabe concluir que concurren razones de interés público suficientemente atendibles que justifican y fundamentan el cambio de ubicación y superficie de las parcelas predefinidas en el POM como sistemas locales destinados a zonas verdes y equipamiento comunitario, para su mejor adecuación a las demandas sociales existentes en la zona y acomodación a los objetivos trazados por la operación de renovación urbana concertada y aprobada para el área, por lo que procede informar favorablemente el expediente de modificación del planeamiento remitido para dictamen.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que procede informar favorablemente el Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) del Área de Renovación Urbana de 48 viviendas en el Polígono de Santa María de Benquerencia, de Toledo, promovido por la Empresa Regional del Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha (ERS), que lleva consigo la tramitación de un Plan Especial de Reforma Interior de Mejora (PERIM) que afecta a la localización de las zonas verdes configuradas anteriormente en el Plan de Ordenación Municipal (POM) de Toledo.